



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

Kumppanuuksia vai julkisen sektorin riskienhallintaa?

Määritelmien rajamailla

Laskentatoimen ja rahoituksen
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Tiina Kanerva

Ohjaaja:
Professori Mika Vaihekoski

4.11.2023
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Laskentatoimi ja rahoitus

Tekijä: Tiina Kanerva

Otsikko: Kumppanuuksia vai julkisen sektorin riskienhallintaa? – Määritelmien rajamailla

Ohjaaja: Prof. Mika Vaihekoski

Sivumäärä: 160 sivua + liitteet 12 sivua

Päivämäärä: 4.11.2023

Väestö ikääntyy ja palveluntarve kasvaa. Ikääntymiseen liittyvät sosiaalimenot ovat yksi nopeimmin kasvavista sosiaalimenoeristä. Ellei järjestelmää kyetä sopeuttamaan kasvaviin menoihin, joutuu kansantalouden kestävyys koetukselle. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna menojen kasvun hidastamiseen on nähty erilaiset yksityisen ja julkisen sektorin väliset yhteistyömallit. Tämän tutkielman tavoitteena oli syventyä yksityisen ja julkisen toimijan välisiin yhteistyö- ja sopimusmalliin vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa lähestyen tutkittavaa aihetta sekä julkisen talouden että yksityisten toimijoiden näkökulmasta.

Yhteistyön ja kumppanuuden taloudellisia vaikutuksia tutkittiin tarkastelemalla Suomessa vuodesta 2000 alkaen toteutettuja sosiaali- ja terveystaloudellisten kokonaisulkoistuksia. Tilastollinen analyysi suoritettiin esikäsittelemällä aineisto Propensity Score Matchingin (PSM) eli kaltaistamisen avulla. Tämän jälkeen varsinainen tilastollinen analyysi suoritettiin käyttämällä Difference-in-Differences (DiD) -menetelmän laajennusta, joka mahdollisti eri ulkoistusajankohtien huomioon ottamisen. Analyysi suoritettiin käyttämällä neljää ajallisesti ja painotuksiltaan eroavaa tarkastelutapaa. DiD-menetelmän laajennuksella oli lisäksi mahdollista kontrolloida muita mahdollisia selittäviä tekijöitä. Kun malliin lisättiin yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä sekä työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä, oli tarkasteltavana lopulta 12 eri mallia.

Kaikkien mallien osalta DiD-estimaatin kerroin oli positiivinen. Tilastollinen merkitsevyys saavutettiin kuitenkin vain yhden mallin osalta. Tämän mallin DiD-estimaatin kerroin 0,155 viittaisi siihen, että kokonaisulkoistus oli nostanut kustannuksia. Tulokseen sisältyy kuitenkin epävarmuutta, sillä tutkielmassa ei tarkasteltu kustannuksia vastaavia laatu- tai saatavuustekijöitä. Lisäksi mallin taustaoletuksena pidettävä yhtenäisten trendien oletus täyttyi vain noin viiden vuoden mittaisella ajanjaksolla.

Lisäksi tarkasteltiin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavien yksityisten toimijoiden näkökulmaa tutkimalla millaisia erityispiirteitä, haasteita ja hyötyjä on nähtävissä erilaisten yhteistyö- ja kumppanuusmallien käytössä ja miten ne vaikuttavat yksityisten toimijoiden pääomarakenteeseen ja investointeihin. Yksityisen toimijan näkökulman tutkiminen toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina.

Teemahaastattelujen keskeisin havainto oli, että asumispalveluiden markkinat koetaan tällä hetkellä toimimattomiksi sekä kannattamattomiksi. Toimialalla vallitsevat kilpailutuskäytännöt, sopimussuhteisiin liittyvä epävarmuus, poliittisen ympäristön epävarmuus ja esimerkiksi riskinsiirto yksityiselle toimijalle koettiin niin merkittäviksi, että investoinnit toimialalle ovat vähentyneet tai lopetettu kokonaan.

Pääomarakennevaikutusten osalta löytyi viitteitä siitä, että toimijan koolla sekä toimijakohtaisilla preferensseillä on vaikutusta yksityisen toimijan pääomarakenteeseen ja sen suunnitteluun. Lisäksi havaittiin, että yksityisen ja julkisen toimijan väliseen yhteistyöhön liittyvät riskit ja epävarmuudet oli otettu huomioon yksityisten toimijoiden pääomarakenteen suunnittelussa siten, että kiinteistöinvestointeja ei tehty omaan taseeseen, vaan tarvittavat hoivakiinteistöt pyrittiin hankkimaan vuokraamalla.

Avainsanat: Public-Private Partnership, PPP, sosiaali- ja terveystaloudelliset, vanhuspalvelut, riskit, sopimukset, riskinjako, terveystaloustiede, pääomarakenne, two-way fixed effects DiD, kaksisuuntainen kiinteiden vaikutusten malli

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	9
1.1	Tutkielman tausta ja motivaatio	9
1.2	Tutkielman tavoite	11
1.3	Tutkielman rakenne ja rajaukset	13
2	Palvelujärjestelmä	15
2.1	Sosiaalipalveluiden järjestäminen	15
2.1.1	Järjestämisvastuu	15
2.1.2	Yksityistäminen	16
2.2	Yksityinen toimija julkisen palvelun tuottajana	16
2.2.1	Ulkoistaminen	18
2.2.2	Ostopalvelut	19
2.2.3	Palveluseteli	20
2.2.4	Kvasimarkkinat	21
2.3	Talousteoria ulkoistamisen takana	21
2.3.1	Syyt toimintojen ulkoistamiseen	21
2.3.2	Transaktiokustannusteoria	22
3	Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö	29
3.1	Public-private partnership (PPP)	30
3.2	PPP ja erilaiset yhteistyömallit sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa	33
3.3	Päämies-agentti-ongelma ja epäsymmetrinen informaatio	34
3.4	Monimutkaiset sopimukset	36
3.5	Hoivapalveluiden tuottajan riskit ja riskien siirto sopimuksen osapuolien välillä	38
3.6	Toiminnan asettamat pääomarakenteen vaatimukset	42
3.6.1	Modigliani ja Miller	43
3.6.2	Trade off -teoria	44
3.6.3	Pecking order -teoria	47
3.6.4	Ajoitusteoria	48
3.6.5	Pääomarakenteeseen vaikuttavat tekijät	48
4	Metodologia ja aineisto	53
4.1	Tilastollisen analyysin metodologia ja aineisto	55
4.2	Propensity Score Matching (PSM)	58
4.2.1	Kaltaistamisessa käytettävät muuttujat	63
4.2.2	Kaltaistamisen tulokset	64
4.3	Difference-in-Differences (DiD)	69
4.3.1	Difference-in-Differences-analyysissä käytettävät muuttujat	73
4.3.2	Laajennetun Difference-in-Differences-analyysin tulokset	75
4.4	Haastattelututkimus	84
4.4.1	Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote	85
4.4.2	Tiedonkeruu	86
4.4.3	Aineiston analysointi	89
4.4.4	Tulokset	92
4.5	Tutkimuksen eettisyys	142
4.6	Tutkimuksen luotettavuus	143

5 Yhteenveto ja johtopäätökset	146
Lähteet	152
Liitteet	161
Liite 1. Kaltaistuksessa käytettyjen muuttujien kuvaileva statistiikka	161
Liite 2. Kaltaistamisen tulokset	161
Liite 3. Laajennetun DiD-analyysin R-studion tulosteet	162
Liite 4. Laajennetun DiD-analyysin mallien kuvaajat	164
Liite 5. Laajennetun DiD-analyysin R-studion tulosteet (painoina vuoden 2010 väkiluvut)	170
Liite 6. Haastattelurunko	170

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1.	Ikääntyneiden ja vammaisten pitkäaikaishoidon sekä kotihoidon kustannukset käyvin hinnoin vuosina 2000–2019	9
Kuvio 2.	Julkisen ja yksityisen toimijan välinen suhde lakisääteisen sosiaalipalvelun tuottamisessa	17
Kuvio 3.	Suhteelliset hallintokustannukset ja erikoistumisasteen vaikutus ulkoistamisen kannattavuuteen	26
Kuvio 4.	Suhteelliset hallintokustannukset ja suhteelliset tuotantokustannukset sekä erikoistumisasteen vaikutus ulkoistamisen kannattavuuteen	27
Kuvio 5.	Pääomarakenteen staattinen trade off -teoria	46
Kuvio 6.	Monimenetelmätutkimuksen vaiheet tässä tutkielmassa	54
Kuvio 7.	Kunnat, joissa on toteutettu kokonaisulkoistus 2000–2020-luvuilla	56
Kuvio 8.	Propensiteettipisteiden jakauma	65
Kuvio 9.	Kovariaattien tasapainon arviointi standardoidun keskieron avulla	66
Kuvio 10.	Kaltaistamisen laadun arvioinnissa käytettävä QQ-kuvaaja	67
Kuvio 11.	Kaltaistuksessa käytettyjen muuttujien jakaumat ennen kaltaistusta ja kaltaistuksen jälkeen	68
Kuvio 12.	Difference-in-Differences-analyysi kuntakohtaisilla kustannuksilla	70
Kuvio 13.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 3)	78
Kuvio 14.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 6)	79
Kuvio 15.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 9)	81
Kuvio 16.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 10)	82
Kuvio 17.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 12)	83
Kuvio 18.	Haastatteluissa käsiteltävät teemat	88
Kuvio 19.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 1)	164
Kuvio 20.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 2)	164
Kuvio 21.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 3)	165
Kuvio 22.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 4)	165

Kuvio 23.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 5)	166
Kuvio 24.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 6)	166
Kuvio 25.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 7)	167
Kuvio 26.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 8)	167
Kuvio 27.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 9)	168
Kuvio 28.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 10)	168
Kuvio 29.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 11)	169
Kuvio 30.	Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 12)	169

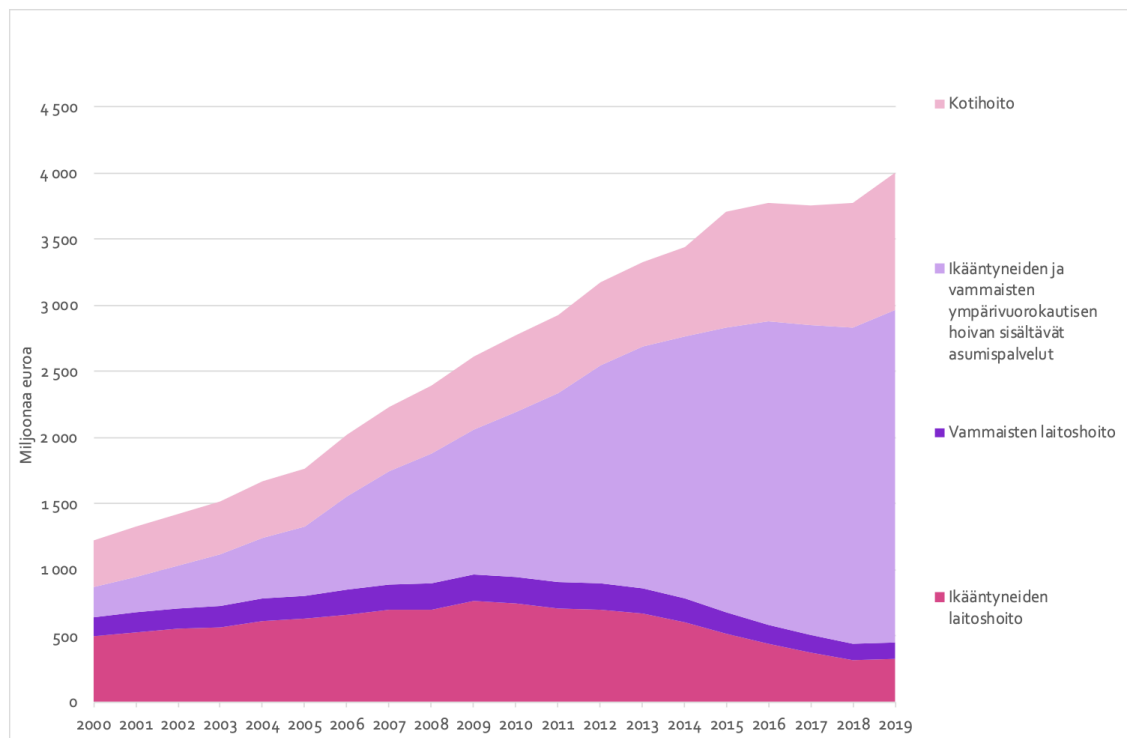
TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1.	Kokonaisulkoistuskunnat Suomessa vuosina 2000–2020	57
Taulukko 2.	Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kaltaistamisesta saatuja painoja	77
Taulukko 3.	Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kaltaistamisesta saatuja painoja	79
Taulukko 4.	Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kuntien vuosittaisia väkilukuja kerrottuna kaltaistuspainoilla	80
Taulukko 5.	Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kuntien vuosittaisia väkilukuja kerrottuna kaltaistuspainoilla	81
Taulukko 6.	Haastateltavat, ammattinimikkeet, haastattelujen ajankohdat ja kestot	88

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta ja motivaatio

Väestö ikääntyy ja palveluntarve kasvaa. Yli 65-vuotiaiden lukumäärän arvioidaan kasvavan Suomessa vuoteen 2070 mennessä noin 485 000 henkilöllä, kun taas työikäisten määrän arvioidaan vastaavasti vähentyvän noin 432 000 henkilöllä (SVT 2021). Ikääntyvä väestö heikentää taloudellista huoltosuhdetta, kasvattaa terveys- ja sosiaaliturvameinoja sekä haastaa näin rahoitusjärjestelmän kantokyvyn (Kestilä & Karvonen 2019, 11). Ikääntyneiden ja vammaisten kotihoidon ja pitkäaikaishoidon menot ovatkin reaalisesti yli kaksinkertaistuneet vuosina 2000–2019 (THL Tilastoraportti 15/2021 2021). 2030-luvulle mennessä ikääntymisestä johtuvien sosiaali- ja terveysmenojen arvioidaan kasvavan suurimmillaan jopa yli kuusi prosenttiyksikköä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (Sinervo & Taimio 2011, 8). Vanhuuteen liittyvät sosiaalimenot ovatkin vuosina 2000–2016 olleet suurin sekä yksi nopeimmin kasvavista sosiaalimenoeristä (Kestilä & Karvonen 2019, 309). Ellei järjestelmää kyetä sopeuttamaan vastaamaan väestörakenteen muutokseen sekä käytettävissä oleviin resursseihin, kansantalouden kestävyys joutuu koetukselle (Kestilä & Karvonen 2019, 11). Kuviossa 1 havainnollistetaan ikääntyneiden ja vammaisten pitkäaikaishoidon ja kotihoidon kustannusten kasvua 2000-luvulla.



Kuvio 1. Ikääntyneiden ja vammaisten pitkäaikaishoidon sekä kotihoidon kustannukset käyvin hinnoin vuosina 2000–2019 (THL Tilastoraportti 15/2021 2021)

Eräänä ratkaisuna kustannuskasvun hillintään on nähty lakisääteisen sosiaalipalvelun hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta erilaisilla PPP-malleilla (Public-Private Partnership) (Koskiahho 2008, 32). Yleisesti PPP-projektit määritellään julkisen ja yksityisen sektorin väliseksi pitkäaikaiseksi yhteistyöksi, joille on ominaista yhteisten tuotteiden tai palveluiden kehittäminen, joissa riskit, kustannukset ja hyödyt jaetaan (Klijn & Teisman 2003). Sosiaalipalveluiden osalta PPP-malleille ei ole olemassa täysin vakiintunutta määritelmää. Esimerkiksi Koskiahho (2008) esittää, että kumppanuuteen voidaan yleisemmin lukea monenlaiset sosiaalipalveluiden tuottamisen muodot, joissa julkinen sektori toimii yhdessä yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin kanssa. Erilaisia kilpailutuksia ja yksityisiä palveluntarjoajia onkin alettu käyttää etenkin 2000-luvulla julkisen tuotannon rinnalla (Koskiahho 2008, 32). Esimerkiksi ikääntyneiden tehostetusta palveluasumisesta jopa 54 % oli yksityisten yritysten ja järjestöjen tuottamaa vuonna 2020. Psykiatrian ympärivuorokautisen palveluasumisen kohdalla vastaava luku on jopa 93 %. (THL Tilastoraportti 39/2021 2021.)

Ulkoistuksien sekä kilpailuttamisen avulla kunnissa on pyritty saavuttamaan kustannussäästöjä sekä palvelutuotannon tehostumista. Perusterveydenhuollon ja lääkäripalveluiden osalta motivaationa on kuitenkin saattanut olla myös esimerkiksi työvoimapula. Tällaisessa tapauksessa kustannussäästöjen sijasta kustannukset ovat saattaneet jopa nousta. Kuitenkin hoivapalveluissa kustannussäästöt on koettu mahdollisiksi niin ikäihmisten kuin muidenkin ryhmien osalta. (Lehto & Tynkkynen 2013.) Esimerkiksi Jokisen (2020) mukaan suurimmat säästöt kokonaisulkoistuksia tarkasteltaessa on ollut mahdollista saavuttaa juuri sosiaalipalveluiden alalla. Mahdollisuutta kustannussäästöihin voidaan tarkastella kokonaisulkoistuksen lisäksi myös ostopalveluiden kohdalla, jolloin kunnalla tai hyvinvointialueella on tyypillisesti sekä omaa tuotantoa että yksityiseltä ostettuja palveluita. Linna ym. (2017) puolestaan havaitsi yksityisen palveluntuottajan vuorokausikustannusten olevan vuonna 2014 alemmat kuin kunnan omana tuotantona tuotetun tehostetun palveluasumisen kustannukset. Vaikka kustannussäästöt on sosiaalipalveluiden kohdalla koettu mahdollisiksi, niin tarkempi analyysi esimerkiksi vanhus- ja vammaispalveluiden alalta puuttuu.

Kustannushyötyjen lisäksi julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyötä ja erilaisia PPP-malleja on perusteltu sosiaalipalveluiden alalla esimerkiksi laadun tavoittelulla, saatavuuden parantamisella sekä mahdollisuutena uudistaa palvelujen tuotantotapaa (Sinervo & Taimio 2011; Lehto & Tynkkynen 2013). PPP-mallit ovat harvoin nollasummapelejä,

sillä niiden voidaan nähdä hyödyttävän molempia sopimuksen osapuolia ja luovan sellaista lisäarvoa ja synergiaetuja, jotka ilman yhteistyötä eivät olisi olleet mahdollisia (Klijn & Teisman 2003; Hodge & Greve 2007).

Viime vuosina otsikoihin on kuitenkin noussut useita tapauksia, joissa on nostettu esille yksityisten hoiva-alan toimijoiden tekevän tappiota. Esimerkiksi hoivayhtiö Attendo arvioi, että kuntien kanssa tehdyistä sopimuksista jopa joka kolmannessa hinta jää liian alhaiseksi (Taloussanomat 20.6.2019). Lisäksi Lehdon ja Tynkkysen (2013) mukaan monet yksityiset palveluntuottajat ovat kokeneet hintojen laskupaineen kilpailutuksissa niin koviksi, että vaihtoehtona palveluntuottamiseksi oli laadun laskeminen tai toimialalta kokonaan poistuminen. Tällaisessa tilanteessa toimijoiden poistuessa markkinat jäävät suurimmille yrityksille. Myös Junnilan ym. (2012, 81) sosiaali- ja terveyspalveluita koskevassa raportissa nousee esille, että palveluiden tilaajan eli julkisen toimijan koetaan painottavan lyhyen aikavälin tavoitteita painaa palveluista maksettavat hinnat mahdollisimman mataliksi. Pitkään jatkunut hintojen laskupaine voi pahimmillaan johtaa siihen, että hoivapaikkojen riittävyys vaarantuu palveluntarpeen samalla kasvaessa (ks. IL 8.6.2021). Viimeaikaisten uutisten valossa herääkin kysymys, miten hyödyt, riskit ja vastuut on näissä sopimuksissa jaettu. Liittyykö erilaisten sopimusten, kuten puitesopimusten, solmimiseen tai minimihintakilpailutuksiin erityisiä riskejä, jotka tulee ottaa huomioon liiketoiminnan ja organisaation pääomarakenteen suunnittelussa? Onko yksityisen sektorin käytöstä tullut keino siirtää vanhenemiseen liittyviä kustannuksia yksityiselle toimijalle?

1.2 Tutkielman tavoite

Tämän tutkielman tavoitteena on syventyä yksityisen ja julkisen toimijan välisiin yhteistyö- ja sopimusmalleihin lähestyen tutkittavaa aihetta sekä julkisen talouden näkökulmasta että yksityisten toimijoiden näkökulmasta. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on se, onko asumispalveluiden markkinoilla tunnistettavissa joitain sellaisia piirteitä, joita yksityisten toimijoiden tulisi ottaa huomioon esimerkiksi investointipäätöksissä tai pääomarakenteen suunnittelussa.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia taloudellisia vaikutuksia on yksityisen ja julkisen sektorin välisellä yhteistyöllä vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa?
2. Millaisia erityispiirteitä, haasteita ja hyötyjä on nähtävissä erilaisten yhteistyö- ja kumppanuusmallien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavien

yksityisten toimijoiden näkökulmasta ja miten ne vaikuttavat toimijoiden pääomarakenteeseen ja investointeihin?

Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan sekä julkisen toimijan eli palvelun tilaajan että palvelun tuottavan yksityisen toimijan näkökulmasta. Julkisen toimijan näkökulma otetaan huomioon suorittamalla tilastollinen analyysi kustannuskehityksestä käyttäen esimerkkinä Suomessa vuoden 2000 jälkeen toteutettuja kokonaisulkoistuksia. Tilastollisella analyysillä otetaan kantaa erityisesti siihen, onko vanhus- ja vammaispalveluiden ulkoistaminen kunnalle (1.1.2023 alkaen hyvinvointialueelle) taloudellisesti kannattavaa. Yksityisten toimijoiden näkökulmaa hahmotellaan tarkastelemalla millaisia toimialalle tyypillisiä piirteitä yksityisen ja julkisen toimijan välisissä sopimussuhteissa on havaittavissa. Lisäksi tarkastellaan miten riskit jakautuvat sopimuksen eri osapuolien kesken ja millaisia vaikutuksia tällä on yksityisten palveluntuottajien liiketoimintaan, investointeihin, rahoitusjärjestelyihin ja pääomarakenteeseen.

Tutkielmassa tarkasteltavien sosiaalipalveluiden järjestäminen on kunnalle (nykyisin hyvinvointialueelle) lakisääteinen velvollisuus. Koska tarkasteltavan sosiaalipalvelun tuottaminen ei ole vapaaehtoista, julkisen toimijan näkökulmaa tarkasteltaessa asiaa lähestytään erityisesti kustannusten näkökulmasta. Tutkielmaa varten on kerätty paneelidata-aineisto Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämästä Sotkanet-tietokannasta. Kerätty aineisto kuntien suorittamista kokonaisulkoistuksista kattaa vuodet 2000–2020. Tilastollisen analyysin ensimmäisessä vaiheessa suoritetaan lähimmän naapurin -menetelmällä kaltaistaminen. Kustannusten kehitystä verrataan tämän jälkeen Difference in Difference -menetelmän laajennuksella.

Palveluita tuottavien yksityisten toimijoiden näkökulmaa tutkitaan haastatteluiden avulla. Haastatteluissa pyritään selvittämään millaisia vaikutuksia erilaisilla yhteistyö- ja kumppanuusmalleilla sekä muilla sopimusmuodoilla on yksityisten toimijoiden toiminnan suunnitteluun. Haastatteluissa selvitetään muun muassa liittyykö esimerkiksi puitesopimuksen solmimiseen tai minimihintakilpailutuksiin erityisiä riskejä, jotka tulee ottaa huomioon liiketoiminnan ja organisaation pääomarakenteen suunnittelussa. Erityisesti pienien ja keskisuurien hoiva-alan yritysten tehdessä tappiota on tämän näkökulman tarkastelu aiheellista (ks. Yle 10.10.2018). Onko jokin sopimusmalli yksityisen palveluntuottajan kannalta erityisen haastava ja markkinoiden elinvoimaisuutta vaarantava? Yksityisten palveluntuottajien riskienhallintaa sekä toiminnan pääomarakenteelle asettamia

vaatimuksia tarkastellaan haastattelemalla hoiva-alan toimijoiden asiantuntijoita. Haastateltavaksi valitaan mahdollisimman heterogeeninen joukko hoiva-alan toimijoita.

1.3 Tutkielman rakenne ja rajaukset

Tutkielman tarkastelu rajataan koskemaan vanhus- ja vammaispalveluita. Koska aikaisempaa tutkimusta on tehty erityisesti suurempia kokonaisulkoistuksia tai terveydenhuollon palveluita (kuten erikoissairaanhoidon tai kokonaisia terveysasemia) koskien, on tutkielman rajaaminen pienempään kokonaisuuteen sosiaalipalveluiden alalla mielekästä. Lisäksi sote-uudistuksen tuomien muutosten myötä sellaiset kokonaisulkoistukset, jotka kattavat kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut, eivät ole enää mahdollisia. Sote-uudistuksessa on nykyisellään kirjaus, joka estää hyvinvointialueita tekemästä kokonaisulkoistuksia (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/616 8 §). Lainsäädäntö ei kuitenkaan kiellä hyvinvointialueita ostamasta osaa palveluista yksityisiltä toimijoilta eikä varsinaista prosenttirajaa ole kirjattu lakiin.

Tutkielman ulkopuolelle on rajattu myös syvälinen tarkastelu julkisen sektorin tavoista järjestää ja tuottaa lakisääteisiä peruspalveluita. Termistö kunnan sisäisen organisaation järjestely- ja hankintatapojen välillä vaihtelee paljon, eikä siihen ole tarkoituksenmukaista paneutua syvälinen tässä tutkielmassa. Esimerkiksi termillä ulkoistaminen voidaan viitata myös palvelun siirtämiseen kunnan omistaman osakeyhtiön tai julkisten organisaatioiden yhteistyöllä tuotettavaksi (ks. Anttiroiko 2010, 48–50; Sutela 2003, 13). Tässä tutkielmassa ulkoistamisesta puhuttaessa tarkoitetaan kuitenkin ainoastaan kunnallisten (jatkossa hyvinvointialueiden) toimintojen tuottamisen siirtämistä yksityiselle toimijalle. Myös se, miten eri yhteistyömallit yksityisen ja julkisen sektorin välillä jaotellaan kirjallisuudessa, vaihtelee hyvin paljon. Tutkielman kirjallisuusosiossa esitellään keskeisimmät näkökulmat ja perustellaan tähän tutkielmaan valittu näkökulma. Tarkempi perehtyminen termistön vaihtelevaan määrittelyyn ei ole tutkielman tavoitteen kannalta kuitenkaan mielekästä. Tutkielmaa lukiessa on myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden tuottamisen vastuu on siirtynyt hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa, puhutaan tässä tutkielmassa kunnista aina, kun saana kunta ei voi vaihtaa sanaan hyvinvointialue ilman, että lähteen tarkoitus muuttuu. Myös kustannustarkastelu on toteutettu kuntatason datalla, sillä vastaavaa dataa ei ole vielä saatavissa hyvinvointialueilta. Kuntatason aineiston tarkastelu on rajattu aikavälille 2000–2020, sillä yksityisen sektorin hyödyntäminen julkisten palveluiden tuottamisessa on yleistynyt erityisesti 2000-luvun alussa (Sinervo & Taimio 2011).

Tutkielma jakaantuu viiteen päälukuun. Ensimmäisessä luvussa esitellään motivaatio tutkielmalle, taustoitetaan aihetta sekä esitellään tutkimuskysymykset. Tutkielman toisessa luvussa perehdytään aluksi kuntien ja jatkossa hyvinvointialueiden lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää tiettyjä peruspalveluita, erilaisiin yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömalleihin sekä talousteoriaan ulkoistamisen takana. Tämän jälkeen luvussa kolme tarkastellaan PPP-malleja ja erilaisia sopimussuhteita yksityisen ja julkisen toimijan välillä sekä sopimussuhteille tyypillisiä ominaispiirteitä, kuten agenttiongelmia, monimutkaisia sopimuksia ja riskien jakoa sopimuksen osapuolien kesken. Neljännessä luvussa toteutetaan tutkielman empiirinen osio. Ensin esitellään keskeinen kerätty tilastollinen aineisto kuntien kustannuskehityksestä sekä käytettävät tutkimusmenetelmät, analyysi ja tilastollisen tutkimuksen tulokset. Tämän jälkeen perehdytään haastattelututkimuksen metodologiaan, aineiston keräykseen ja tulosten analysointiin. Luvussa neljä käsitellään myös tutkielman eettisyyttä sekä luotettavuutta. Tutkielman viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen yhteenveto sekä johtopäätökset.

Tutkielman rajoituksena on tarkasteltavan kuntatason datan suuri määrä. Sopimuksia yksityisen ja julkisen toimijan välillä on niin monenlaisia, että jokaisen yksittäisen sopimuksen yksityiskohtiin perehtyminen on mahdotonta. Kunnilla voi olla erilaisia sopimuksia niin eri toimijoiden kanssa kuin eri palveluissakin. Ehdottoman mielenkiintoista olisi myös mahdollisuus perehtyä kunnan palvelun järjestämisen kustannuksiin. Esimerkiksi ostopalvelun tapauksessa kustannukset koostuvat yksityiselle maksetusta korvauksesta sekä kunnalle aiheutuvista järjestämisen kustannuksista. Tämän tarkastelun toteuttaminen on kuitenkin datan saatavuuden ja tutkielman laajuuden vuoksi poissuljettu.

2 Palvelujärjestelmä

2.1 Sosiaalipalveluiden järjestäminen

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut voidaan tuottaa monella eri yhteistyömallilla yksityisen ja julkisen sektorin välillä tai palveluiden tuottaminen voidaan siirtää osittain tai kokonaisuudessaan yksityiselle sektorille. Palveluiden tuottajasta huolimatta lakisääteisistä sosiaali- ja terveystalvveluista vastaa Suomessa kuitenkin aina viime kädessä julkinen taho. Julkisen sektorin järjestämisvastuusta säädetään laissa ”*Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä*” (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 8 §).

Aikaisemmin vastuu sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämisestä on ollut kunnilla. Vuoden 2023 alussa vastuu siirtyi 21 hyvinvointialueelle sekä Helsingin kaupungille. Uudistus toi mukanaan muutoksia niin vastuiden alueelliseen jakoon kuin myös tapaan, joilla sosiaali- ja terveystalvveluita tuotetaan. (STM: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus); Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/616 4 §, 8 §; STM: Mikä on sote-uudistus?.) Tämän tutkielman kannalta on kuitenkin tarpeellista tarkastella palvelujärjestelmän muotoa myös ennen uudistusta, sillä käytettävissä oleva data on kuntatason dataa vuosilta 2000–2020, jolloin päätökset ulkoistamisesta on tehty kuntatai kuntayhtymätasolla.

Palvelujen ulkoistaminen ja yksityiset ostopalvelut ovat kasvaneet eniten vanhusten ja erityisryhmien asumispalveluiden lisäksi nuorten ja lasten laitoshuollossa (Laiho & Lith 2011, 81). Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden tuottamiseen yhteistyössä yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Jatkossa puhuttaessa asumispalveluista viitataan kokonaisuuteen, jossa sekä asunto että palvelut liittyvät kiinteästi yhteen. Asumispalveluita saava henkilö asuu yksityisen palveluntuottajan ylläpitämässä asumispalveluyksikössä ja tekee vuokrasopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa. (Sutela 2003, 149.)

2.1.1 Järjestämisvastuu

Suomessa kunnilla (jatkossa hyvinvointialueilla) on lakisääteinen vastuu niin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämisestä kuin rahoittamisestakin. Kunnat voivat tuottaa järjestämisvastuullaan olevat lakisääteiset palvelut joko itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ulkoistaa palvelut yksityiselle toimijalle. (Sinervo & Taimio 2011; Jokinen 2020.) Vastuuta palveluiden järjestämisestä ei siis voi siirtää yksityiselle taholle,

mutta kunnan tai tulevan hyvinvointialueen on mahdollista tehdä erimuotoisia sopimuksia yksityisen toimijan kanssa ja ostaa palvelut näin yksityiseltä yritykseltä, säätiöltä tai järjestöltä (ks. STM: Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut).

Vuoden 2022 loppuun asti kunnilla on ollut mahdollisuus ulkoistaa lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut joko osittain tai kokonaan yksityiselle toimijalle (Sinervo & Taimio 2011, 8; Harjula & Prättälä 2015; Jokinen 2020). Vaikka yksityinen sektori tuottaakin tällä hetkellä jopa runsaan neljänneksen kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista, on yksityisen palveluntuottajan roolin nähty olevan pääasiassa järjestelmää täydentävä (STM: Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut; Jokinen 2020). Sote-uudistuksen voikin nähdä korostavan tätä ajattelutapaa, sillä uudistuksen astuttua voimaan vuonna 2023 laajat kokonaisulkoistukset eivät ole enää mahdollisia (ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/616 8 §). Riittävän oman tuotannon vaatimuksesta huolimatta tuleville hyvinvointialueille jää kuitenkin mahdollisuus ulkoistaa edelleen osa sosiaali- ja terveydenhuolto- ja terveyspalveluista yksityisen toimijan tuotettavaksi.

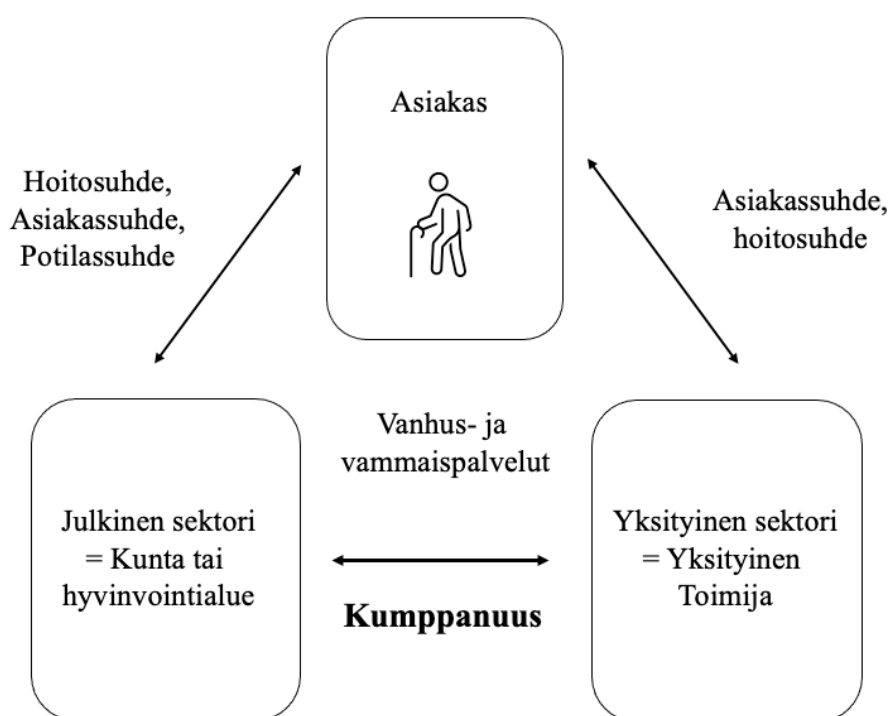
2.1.2 Yksityistäminen

Puhuttaessa julkisten palveluiden tuottamisesta yksityisillä toimijoilla on tärkeää tehdä ero yksityistämisen ja ulkoistamisen välille. Tässä tutkielmassa ei tutkita palveluiden yksityistämistä vaan julkisten palveluiden tuottamista yksityisellä toimijalla. Yksityistämisessä on kyse siitä, että julkinen taho luopuu toiminnasta kokonaan ja palvelu jätetään yksityisten toimijoiden hoidettavaksi (Harjula & Prättälä 2015, 196). Tällöin vastuu palvelun rahoittamisesta siirtyy yksityishenkilölle toisin kuin ulkoistamisessa, jossa julkinen taho on edelleen vastuussa palvelun järjestämisestä (ks. Koskiahho 2008, 21; Harjula & Prättälä 2015, 196). Esimerkiksi ikääntyneiden hoivassa yksityistäminen voisi tarkoittaa, että elämän loppuvaiheen vaatima hoiva ja hoito siirretään pois julkiselta sektorilta eli viime kädessä veronmaksajilta. Esimerkkinä tästä voisi toimia muun muassa hoitovakuutukseen turvautuminen. (Koskiahho 2008, 21.) Kunta voi kuitenkin yksityistää ainoastaan sellaisia toimintoja, joista kunta ei ole lakisääteisesti velvoitettu huolehtimaan (Harjula & Prättälä 2015, 196). Kunta tai tuleva hyvinvointialue ei voi siis siirtää vastuuta lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä yksityiselle toimijalle tai vastuuta rahoituksesta yksityishenkilölle.

2.2 Yksityinen toimija julkisen palvelun tuottajana

Kun yksityinen toimija tuottaa julkisia palveluita sopimukseen perustuvassa yhteistyössä tai kumppanina, antaa kunta (tai jatkossa hyvinvointialue) tuotantovastuun lakisääteisten

sosiaalipalveluiden tuottamisesta joko kokonaan tai osittain kunnan (tai jatkossa hyvinvointialueen) ulkopuoliselle yksityiselle toimijalle (ks. Junnila ym. 2012, 35). Sosiaali- ja terveystieteiden luonne poikkeaa muista ulkoistettavista palveluista siksi, että ostettavat palvelut ostetaan kolmannelle osapuolelle eli palveluita käyttävälle alueen asukkaalle (Junnila & Fredriksson 2012b, 5). Esimerkkinä tällaisesta järjestelystä voidaan pitää ulkoistamisen eri muotoja tai ostopalvelusopimuksia, joita esitellään luvuissa 2.2.1 ja 2.2.2. Tällöin palvelun ostajatahona toimii kunta (tai jatkossa hyvinvointialue), palvelun käyttäjänä on yksityishenkilö ja palvelun tuottajana on yksityinen toimija eli yritys, säätio tai yhdistys. Yksityishenkilön ja palvelun tuottajan (esimerkiksi hoivakodin) välillä vallitsee asiakassuhde ja hoitosuhde. (ks. Pakarinen 2015.) Tämän tyyppisessä suhteessa julkisen toimijan ja yksityisen toimijan välillä voidaan nähdä vallitsevan eräänlainen kumppanuussuhde. Julkisen palvelun tuottamista yksityisellä toimijalla voisikin luonnehtia eräänlaisena kumppanuussuhteena, jota on hahmoteltu kuviossa 2.



Kuvio 2. Julkisen ja yksityisen toimijan välinen suhde lakisäätöisen sosiaalipalvelun tuottamisessa (mukaillen Pakarinen 2015)

2.2.1 Ulkoistaminen

Ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että julkinen toimija säilyttää järjestämisvastuun itsellään, mutta tekee sopimuksen palvelun tuottamisesta yksityisen palvelun tuottajan kanssa (Harjula & Prättälä 2015, 196). Tällöin kunta tai tuleva hyvinvointialue siirtää sopimuksella julkisen sektorin ulkopuoliselle yksityiselle palveluntuottajalle toimintoja, jotka on aiemmin tuotettu julkisen organisaation omana tuotantona (Laiho & Lith 2011, 157). Lakisääteisiä palveluita ulkoistettaessa kunnalle (tai jatkossa hyvinvointialueelle) jää kuitenkin velvollisuus valvoa, että palveluiden laissa säädetyt edellytykset tulevat täytetyksi (Junnila ym. 2012, 35).

Ulkoistuksessa kunta (tai jatkossa hyvinvointialue) siirtää siis ennalta määritellyn osan palvelutuotannostaan kunnan (tai hyvinvointialueen) ulkopuoliselle organisaatiolle, mutta säilyttää kuitenkin itsellään lakisääteisen velvollisuuden järjestämisvastuusta (Junnila ym. 2012, 35). Ulkoistamista voidaankin luonnehtia yksittäistä ostopalvelua laajempänä prosessina (Laiho & Lith 2011, 157). Ulkoistamisen voi jakaa sen laajuuden perusteella osittais-, kokonais- ja osa-alueen ulkoistamiseen (Junnila ym. 2012, 35).

Kokonaisulkoistus on ulkoistuksen erikoistapaus. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kokonaisulkoistuksessa kaikki perusterveydenhuollon ja osa sosiaalitoiminnan palveluista, kuitenkin lukuun ottamatta lakisääteisiä viranhaltijatehtäviä, annetaan yksityisen toimijan tuotettavaksi (Jokinen 2020). Tällöin kunta toimii vain valvojan ja palvelun järjestäjän roolissa. Kokonaisulkoistuksessa palveluntuottaja on taloudellisesti itsenäinen organisaatio, joka toimii avoimilla markkinoilla. (Junnila ym. 2012, 35.) Toiminnot on ollut ennen vuotta 2023 mahdollista ulkoistaa kokonaan tai vain osittain. Laajat kokonaisulkoistukset ovatkin lisääntyneet viime vuosikymmenien aikana ja vuoteen 2019 mennessä kokonaisulkoistuksia oli tehty jo 27 kunnassa (Kuntaliitto 2020; Jokinen 2020). Kokonaisulkoistukset toteutetaan tyypillisesti pitkien ja kiinteiden sopimusten avulla.

Osa-alueen ulkoistamisessa ulkoistetaan jokin kokonaisuus, joka on toiminnallisesti eroteltavissa. Esimerkkinä osa-alueen ulkoistuksesta voisi toimia esimerkiksi siivous- ja puhtaanapitopalveluiden tai kiinteistön huoltopalveluiden ulkoistaminen yksityiselle toimijalle. Kuten kokonaisulkoistuksen tapauksessa palveluntuottaja on itsenäinen avoimilla markkinoilla toimiva organisaatio. (Junnila ym. 2012, 35.)

Osittaisulkoistamisessa palveluntuottaja on toiminnallisesti ja taloudellisesti erillinen itsenäinen yksikkö, mutta sen ei välttämättä tarvitse olla itsenäinen kunnan (tai jatkossa

hyvinvointialueen) ulkopuolinen organisaatio. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kunnallisille liikelaitoksille tai yhtiöille ulkoistettava toiminta. (Junnila ym. 2012, 35.)

2.2.2 Ostopalvelut

Ostopalvelut voidaan käsittää eräänlaisena yläkäsitteenä kaikkien kunnallisten (tai hyvinvointialueiden) palveluiden ostoille, jotka eivät sisällä viranomaistoimintoja (Junnila ym. 2012, 34). Ostopalveluilla voidaan tarkoittaa sekä välituote- että lopputuotepalveluiden ostamista yksityisiltä toimijoilta. Esimerkkinä välituotepalvelun ostamiselle ostopalveluna voisi toimia laboratoriotuotteen ostaminen yksityiseltä toimijalta. (Junnila & Fredriksson 2012b, 6.) Tässä tutkielmassa ostopalveluilla tarkoitetaan kuitenkin lopputuotepalveluiden (kuten hoiva- ja asumispalveluiden) hankintaa yksityiseltä palveluntuottajalta (Junnila ym. 2012, 34). Tällöin jokin kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulla oleva palvelu ostetaan kunnan ulkopuoliselta toimijalta kuten esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä. Ostopalvelutoiminta on esimerkki sopimus pohjaisesta toiminnasta. (Sutela 2003, 15.) Esimerkkinä ostopalvelun ja ulkoistamisen erosta vanhuspalveluissa voisi käyttää sitä ulkoistetaanko kaikki kunnan tai jatkossa hyvinvointialueen vanhusten asumispalvelut vai ostetaanko asiakkaille yksittäisiä paikkoja ostopalveluna yksityisten toimijoiden asumisyksiköistä.

Ostopalveluille on tyypillistä, että kunta (tai jatkossa hyvinvointialue) ostaa yritykseltä hoivapalveluita asiakkaan palvelu- ja hoitosuunnitelman mukaan. Kunnan (tai jatkossa hyvinvointialueen) palvelusta maksama hinta sekä ostettavat palvelut sovitaan ostopalvelusopimuksessa. Asukas on suoraan vuokrasuhteessa yksityiseen tuottajaan. (Sutela 2003, 149.)

Yksi 2000-luvulla yleistynyt tapa hankkia ostopalveluita on niin sanottu tilaaja-tuottajamalli. Suomenkielisessä kirjallisuudessa käytetylle tilaaja-tuottajamallille tai tilaaja-tuottaja-toimintatavalle ei ole kuitenkaan vielä täysin vakiintunutta määritelmää (ks. Junnila ym. 2012, 7). Suomessa eri kunnissa käyttöönotetut tilaaja-tuottajamallit ovat myös keskenään hyvinkin erilaisia: ne poikkeavat toisistaan niin periaatteiltaan kuin toteutukseltaan (Junnila ym. 2012, 31).

Tilaaja-tuottajamallilla voidaan viitata palveluiden hankkimiseen kunnan ulkopuolelta yksityiseltä toimijalta tai kunnan sisäiseen hankintatoimintojen organisointiin (Harjula & Prättälä 2015, 196). Termi liittyy keskeisesti toimintojen erottamiseen toisistaan (ks. Junnila ym. 2012, 7). Tilaaja-tuottajamallissa julkinen toimija jaetaan osto-organisaatioon ja palvelujen myyjiin. Palvelun ostajana eli tilaajana toimii tällöin aina julkinen

organisaatio, mutta palvelua voivat myydä niin kunnan omat palveluntuottajat, kuntayhtymät kuin yksityiset toimijat. Palvelun tilaaminen ja ostaminen toteutetaan tällöin ostopalvelusopimuksella. (Sutela 2003, 16.) Tilaaja-tuottaja-mallissa julkinen sektori siis ostaa palvelun ulkopuoliselta taholta kuten yritykseltä tai yhdistykseltä. Julkinen taho järjestää tällöin kilpailutuksen, määrittää ehdot sekä valitsee kilpailutuksen voittajan. (Koskiaho 2008, 21.)

Edellytyksenä tilaaja-tuottaja-mallin käytölle on selkeä ostettavan palvelun tuotteistus (Junnila & Fredriksson 2012a, 23). Tuotteistamisen voidaan nähdä liittyvän myös läheisesti taloudellisen tehokkuuden tavoitteluun yksityisen ja julkisen sektorin välisellä yhteistyöllä. Junnilan ja Fredrikssonin (2012a, 23) mukaan ilman selkeää palvelun tuotteistusta ei julkisen ja yksityisen tuotannon vertailu ole mahdollista.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa luodaan markkinat aiemmin julkisesti tuotetulle hyödykkeelle (Fredriksson & Martikainen 2006, 9). Suomessa on kuitenkin melko harvinaista, että kilpailuasetelma yksityisten toimijoiden ja julkisten toimijoiden välillä olisi täysin tasavertaista siten, että julkisen toimijan tuottajaorganisaatiot olisi osakeyhtiötetty ja ne kilpailisivat samoilla ehdoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Useimmin käytössä oleva tilaaja-tuottaja-malli on niin sanottu keskitien malli. Keskitien mallissa tilaaja pyytää tarjouksia sekä omilta että yksityisiltä toimijoilta, mutta julkisen sektorin tuottajayksiköitä ei ole kuitenkaan yhtiötetty. Myöskin muodollisen tilaaja-tuottaja-organisaation käyttöönotto on melko harvinaista ja useimmiten kunnat pyytävätkin tarjouksia ilman, että omaa organisaatiota olisi muutettu aikaisemmasta mitenkään. (Sutela 2003, 66–67.)

Tässä tutkielmassa tilaaja-tuottaja-mallista puhuttaessa on oleellista huomioida, että tilaaja-tuottaja-mallilla viitataan kirjallisuudessa usein myös kunnan sisäiseen hallinnon ja organisaation järjestämisen tapaan (ks. Sutela 2003, 67). Tämän tutkielman kannalta keskeistä on kuitenkin se tapa, millä palvelut hankitaan yksityisiltä toimijoilta, eikä se, miten hankintaorganisaatio on julkisella sektorilla järjestetty. Koska palvelut hankitaan tilaaja-tuottaja-mallissa ostopalvelusopimuksilla (Sutela 2003, 16), ei tässä tutkielmassa tehdä eroa sille, millainen hallinnollinen uudistus tutkittavassa kunnassa on tehty ja onko tilaajaorganisaatio muodollisesti erotettu.

2.2.3 Palveluseteli

Kolmas tapa tuottaa julkisia palveluita yksityisellä toimijalla on palveluseteli. Palveluseteli on kunnan (tai hyvinvointialueen) myöntämä maksusitoumus. Palvelusetelillä korvataan sosiaalipalvelua saavan asiakkaan palvelun kustannukset yksityiselle palvelun

tuottajalle kunnan (tai hyvinvointialueen) määrittämään arvoon asti. (Linnosmaa 2012, 9.) Julkisen toimijan myöntämän palvelusetelin turvin asiakas voi itse valita mieluisimman palveluntuottajan. Näin voidaan pyrkiä lisäämään asiakkaan valinnanvapautta. (Sutela 2003, 64, 68–69.) Asumispalveluiden kohdalla tämä tarkoittaa, että asiakas saa itse valita kotinsa.

Kunta (tai hyvinvointialue) valitsee palvelun tuottajiksi hyväksyttävät yksityiset palveluntuottajat, jotka kilpailevat asiakkaista hinnalla ja laadulla (Linnosmaa 2012, 9–10). Palvelusetelijärjestelmä sopii erityisesti suuriin kuntiin, joissa on paljon toimijoita, mikä puolestaan mahdollistaa kilpailullisten markkinoiden syntyminen (Sutela 2003, 69). Palvelusetelituottajan ja kunnan (tai hyvinvointialueen) välille ei kuitenkaan muodostu sopimussuhdetta (Kuntaliitto 2019a) ja julkinen toimija voi määrittää yksipuolisesti ehdot palveluntuottajalle palvelusetelin sääntökirjassa (ks. Sitra 2011, 13).

2.2.4 Kvasimarkkinat

Koskiaho (2008, 28) määrittelee kvasimarkkinat välimuodoksi julkisen tuotannon ja aitojen markkinoiden välillä. Kvasimarkkinoita voisi luonnehtia markkinamekanismeja hyödyntäväksi tavaksi toteuttaa julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevia palveluita sen sijaan, että ne tuotettaisiin julkiseen monopoliin pohjautuvalla tavalla (Fredriksson & Martikainen, 2006, 9). Kvasimarkkinoilla julkinen sektori ostaa palvelun yksityisiltä yrityksiltä tai kolmannelta sektorilta. Julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevat palvelut tuotetaan siis yksityisellä sektorilla ostopalveluina. (Koskiaho 2008, 28.) Tällöin julkisen sektorin sisälle muodostetaan markkinamekanismi. Markkinoilla vallitseva kilpailuaste on jossain täydellisen kilpailun ja monopolin välimaastossa. Kilpailussa menestyminen edellyttää toimijoilta pyrkimystä tehokkaisiin toimintatapoihin, mikä puolestaan edesauttaa niukkojen resurssien tehokasta käyttöä. (Fredriksson & Martikainen 2006, 10.)

2.3 Talousteoria ulkoistamisen takana

2.3.1 Syyt toimintojen ulkoistamiseen

Kunnalle (tai hyvinvointialueelle) syyt ottaa yksityinen toimija mukaan julkiseen tuotantoon voivat olla moninaisia. Junnila ym. (2012) ovat kuitenkin kuntien eroavaisuuksista huolimatta huomanneet, että ulkoistamisen tavoitteet toistuvat samankaltaisina:

1. Kustannuskasvun hillintään liittyvät tavoitteet
2. Palvelujen turvaamiseen liittyvät tavoitteet
3. Elinkeinopoliittiset tavoitteet

4. Toimivaan monituottajuuteen liittyvät tavoitteet
5. Palvelujen tuotantotapojen uudistamiseen liittyvät tavoitteet

Kuntien motiivit ulkoistamiseen noudattelevat myös joiltain osin Ali-Yrkön (2007) esittämiä teollisuusyritysten pääasiallisia syitä ulkoistaa tuotantoa:

1. Kustannussäästöt
2. Joustavuuden lisääminen
3. Lisäkapasiteetin hankinta
4. Keskittyminen ydinosaamiseen eli fokusointi
5. Teknologian tai osaamisen eli henkisen pääoman hankinta
6. Markkinoille pääsy tai asiakastarpeet

Ali-Yrkkö (2007) havaitsi myös, että yritykset pyrkivät hakemaan yhteistyökumppanuuksilla ja alihankinnalla joustoja ennakoimattomaan tutkimus- ja kehitystoiminnan tarpeeseen. Ali-Yrkön (2007) esittämien kolmen ensimmäisen tavoitteen voidaankin nähdä noudattavan samaa ideologiaa kuntien motiivien kanssa. Ulkoistuksella tai kumppanuudella haetaan kustannussäästöjä sekä joustoa ennakoimattomaan palveluntarpeeseen ja pyritään turvaamaan palvelujen riittävä tuotanto. Myös tavoitteen viisi voidaan nähdä noudattelevan samaa ideologiaa kuntien kanssa. Junnila ym. (2012, 101) mukaan kunnat hakevat ulkoistuksilla tai yhteistyökumppanuuksilla keinoja monipuolistaa ja uudistaa palveluiden tuotantotapoja. Tavoitteena saattaakin olla julkisen sektorin toimintamallien kehittäminen ja tehostaminen. Kuntien tavoitteet kolme ja neljä eivät kuitenkaan noudattele samaa linjaa teollisuusyritysten motiivien kanssa. Kunnalla on julkisena toimijana alueen elinvoimaisuuteen ja elinkeinon liittyviä tavoitteita, jollaisia yksityisillä toimijoilla ei tyypillisesti ole. Kunnan elinkeinopoliittiset tavoitteet saattavat liittyä esimerkiksi työllisyyden edistämiseen tai verokertymän turvaamiseen (Junnila ym. 2012, 98).

2.3.2 Transaktiokustannusteoria

Kuntien tai hyvinvointialueiden halu tuottaa palveluita yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa ei itsessään ole varsinainen tavoite. Kuten edellä on kuvattu, motiivit hyödyntää yksityistä sektoria julkisten palveluiden tuottajana saattavat olla moninaisia. Tarkastellaan seuraavaksi tavoitetta hillitä kustannusten kasvua transaktiokustannusteorian näkökulmasta.

Transaktiokustannukset ovat talouden vastine fysiikan kitkalle. Ne liittyvät usein läheisesti sopimuksellisiin suhteisiin. Transaktiokustannuksista voidaan erottaa *ex ante* ja *ex*

post -kustannukset. *Ex ante* -kustannuksia ovat tyypillisesti kustannukset, jotka aiheutuvat ajasta ennen sopimuksen laatimista, kuten sopimuksen laatimiseen ja neuvotteluun liittyvät kustannukset ja suojalausekkeiden (safeguards) laatimiseen liittyvät kustannukset. *Ex post* -kustannukset liittyvät sopimuksen solmimisen jälkeiseen aikaan kuten ongelmatilanteisiin ja ongelmatilanteiden aiheuttamien neuvotteluiden kustannuksiin. (Williamson 1985, 20–21.) Julkisen ja yksityisen toimijan välisen yhteistyön kustannukset voivat laskea julkisen toimijan mielekkyyttä siirtää osa palvelutuotannosta yksityiselle sektorille. Esimerkkejä kunnan (tai jatkossa hyvinvointialueen) ja yksityisen toimijan välisen yhteistyön aiheuttamista transaktiokustannuksista ovat palveluntuottajien kilpailuttaminen, neuvottelut, sopimuksen laadintakustannukset sekä sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät valvontakustannukset. Myös sopimusosapuolen etsimisestä saattaa aiheutua kustannuksia. (Rintala 2019, 335.) Transaktiokustannuksia aiheuttavat myös mahdollisista sopimusrikkomuksista ja sopimusten seurannasta aiheutuvat kustannukset (Junnila ym. 2012, 96). Kunnat (tai jatkossa hyvinvointialueet) voivat kuitenkin pyrkiä alentamaan sopimusosapuolen valvonnasta aiheutuvia kustannuksia niin sanotulla omavalvonnalla ja omavalvontasuunnitelmilla (Rintala 2019, 118).

Transaktiokustannusten takia julkisella toimijalla voi olla myös taloudellinen motiivi solmia pitkäaikaisia sopimuksia (Rintala 2019, 335). Lyhyet sopimuskaudet tarkoittavatkin niin palvelun tilaajille kuin tuottajille suhteellisesti suurempia transaktiokustannuksia (Junnila ym. 2012, 129). Pitkät sopimukset kuten pitkäaikaiset puitejärjestelyt voivat kuitenkin olla joidenkin yksityisten toimijoiden näkökulmasta ongelmallisia, sillä ne sulkevat alueen sosiaalipalveluiden markkinat kilpailutuksen hävinneiltä ja uusilta markkinoille pyrkiviltä toimijoilta mahdollisesti pitkäksikin aikaa (ks. Rintala 2019, 335). Myös hyvin monimutkaiset ja kattavat sopimukset saattavat synnyttää transaktiokustannuksia (Junnila ym. 2012, 45).

Kunnan tai hyvinvointialueen kustannusmotiivia toimintojen tuottamiseen yksityisellä toimijalla voisi yksinkertaisesti havainnollistaa Williamsonin (1985, 91–94) esittämällä teoriolla. Teoriassa tarkastellaan omaan tuotantoon liittyvien hallinnollisten kustannusten ja vastaavien markkinoilla esiintyvien hallinnollisten kustannusten erotusta sekä oman tuotannon ja markkinoilla tuotetun tuotannon kustannusten erotusta määrittämään onko tuotannon ulkoistaminen kannattavaa:

$$(BK - TK) + (OT - MH), \quad (1)$$

missä *OT* kuvaa palvelun oman tuotannon hintaa ja *MH* palvelun markkinahintaa. *BK* kuvaa sisäisestä valvonnasta aiheutuvia byrokratiakustannuksia, kun taas *TK* kuvaa transaktiokustannuksia, jotka saattavat aiheutua esimerkiksi ulkoistussopimusten valvonnasta, koordinoinnista ja sopivien ulkoistuspalveluita tarjoavien yritysten etsinnästä. Tarkastellaan seuraavaksi oman tuotannon kustannuksia ja markkinoilta hankkimisen kustannuksia:

$$(OT + BK) - (MH + TK) > 0 \quad (2)$$

$$(OT + BK) - (MH + TK) < 0 \quad (3)$$

Jos oman palvelutuotannon kustannukset ja byrokratiakustannukset ylittävät ulkoistuksesta aiheutuvat kustannukset (markkinahinta ja transaktiokustannukset), toiminto kannattaa ulkoistaa. (Williamson 1985, 91–94.) Tästä soveltaen julkisen toimijan kustannusvaikutuksilla perusteltu päätös ottaa yksityinen toimija mukaan palvelutuotantoon voitaisiin esittää seuraavalla tavalla:

$$(OT + SVK + HK) - (MH + VK + JK) > 0, \quad (4)$$

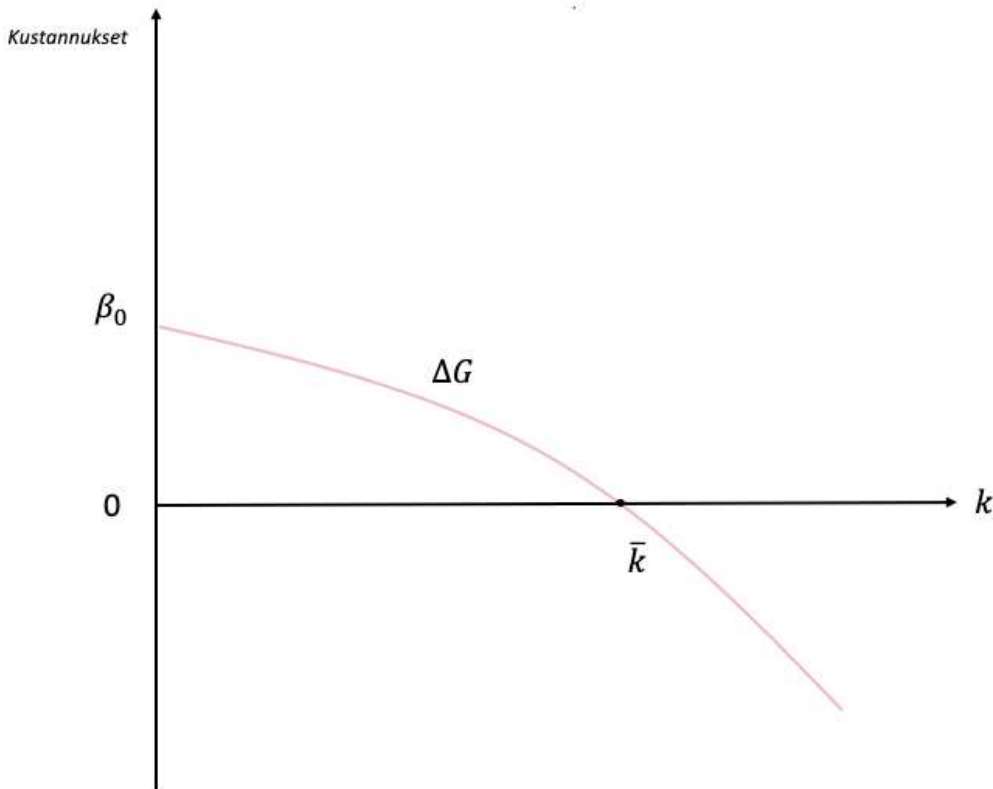
$$(OT + SVK + HK) - (MH + VK + JK) < 0, \quad (5)$$

missä *SVK* kuvaa sisäisen valvonnan kustannuksia ja *VK* ulkoisen valvonnan kustannuksia. *HK* kuvaa julkisen toimijan hallinnon kustannuksia ja *JK* järjestämisen kustannuksia sekä transaktiokustannuksia, jotka jäävät julkiselle toimijalle vielä senkin jälkeen, kun tuotanto on siirretty yksityiselle toimijalle. Transaktiokustannuksia voivat olla esimerkiksi kustannukset sopimusosapuolen etsinnästä, sopimuksen laadinnasta ja valvonnasta (Cooter & Ulen 2012, 88). Julkisen toimijan omaan tuotantoon liittyviin hallinnollisiin kustannuksiin voidaan Junnila ym. (2012, 97) mukaan taas katsoa sisältyvän erityisesti demokratiasta koituvia kustannuksia, joita pidetäänkin usein julkisen toiminnan rasitteena verrattaessa yksityiseen markkinoilla tuotettuun palveluun. Sisäisen ja ulkoisen valvonnan kustannukset esitetään kuitenkin erikseen, sillä organisaation sisäisen ja ulkoisen toimijan valvonnan kustannukset saattavat erota toisistaan.

Vaikka toiminto tuotettaisiin yksityisellä toimijalla, on kunnalla tai hyvinvointialueella lakisääteinen velvollisuus huolehtia tuotettavan palvelun laadusta (Junnila ym. 2012). Toiminnan lakisääteisestä järjestämisestä aiheutuu myös kunnalle tai hyvinvointialueelle edelleen järjestämisen kustannuksia, joita voisi verrata transaktiokustannusteorian transaktiokustannuksiin. Jos kunnan tai hyvinvointialueen oman tuotannon kustannukset

ovat edelleen korkeammat kuin palveluntuottamisen kustannukset yksityisellä toimijalla, kannattaa palvelun tuotanto siirtää yksityiselle toimijalle. Jos toiminnan tuottamisesta yksityisellä toimijalla syntyvät transaktiokustannukset ja järjestämisen kustannukset ovat suuret, voi tilanne johtaa siihen, että yhtälön toinen osa on suurempi kuin ensimmäinen osa eikä tuotannon siirtämisestä yksityiselle toimijalle saavuteta säästöjä. Tämä liittyy läheisesti myös tuotettavan resurssin erikoistumisasteeseen. Seuraavaksi laajennetaan edellistä esitystä ottamalla mukaan ulkoistettavan palvelun erikoistumisaste.

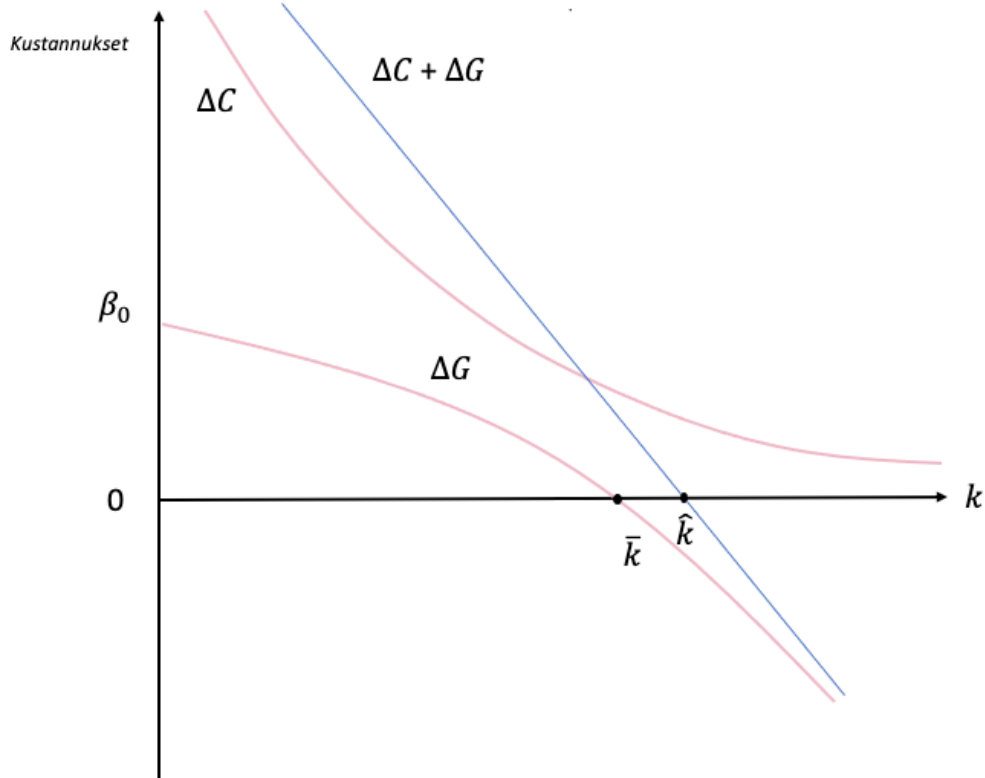
Tuotettavan palvelun erikoistumisaste vaikuttaa kunnan tai hyvinvointialueen kannattavuuteen ulkoistaa palvelu tai tuottaa julkista palvelua yksityisellä toimijalla. Ulkoistukseen liittyvää riskiä tulisikin tarkastella sitä huolellisemmin mitä suurempi erikoistumisaste on. Erikoistuneisuudella viitataan tässä sellaiseen resurssiin tai investointiin, jota ei voida siirtää muuhun käyttöön ilman, että se menettää osan arvostaan. Resurssi voi olla erikoistunut esimerkiksi maantieteellisesti, fyysisten ominaisuuksien suhteen, inhimillisen pääoman suhteen tai käyttötarkoituksen suhteen (dedicated assets). (Williamson 1985, 54–55.) Yksinkertaisemmat palvelut on todennäköisemmin kannattavaa siirtää yksityisen toimijan tuotettavaksi, kun taas erikoistuneiden resurssien tuotanto kannattaa pitää organisaation sisällä (Williamson 1985, 91). Erikoistumisasteen vaikutusta tuotannon siirtämiseen organisaation ulkoiselle toimijalle havainnollistetaan kuvioissa 3 ja 4.



Kuvio 3. Suhteelliset hallintokustannukset ja erikoistumisasteen vaikutus ulkoistamisen kannattavuuteen (Williamson 1985, 91)

Olkoon k erikoistumisen aste, jolloin $\beta(k)$ on omaan tuotantoon liittyvät hallinnolliset kustannukset ja $M(k)$ vastaavat hallinnolliset kustannukset markkinoilla. Jos noudatetaan Williamsonin (1985, 91) esittämää oletusta, että markkinat toimivat tehokkaasti ja markkinoilla toimivat organisaatiot noudattavat tiukempaa kustannuskuria, niin $\beta(0) > M(0)$. Kuitenkin johtuen markkinoiden suhteellisesti huonosta kyvystä sopeutua $M' > \beta'$ kaikilla k :n arvoilla. Oman tuotannon hallinnollisten kustannusten ja markkinoilta hankkimista kuvaavien järjestämisen kustannusten suhdetta voidaan siis kuvata $\Delta G = \beta(k) - M(k)$. Mitä erikoistuneempi voimavara on, sitä korkeammaksi markkinoilta hankkimisen kustannukset kasvavat suhteessa oman tuotannon hallinnollisiin kustannuksiin. Pisteessä \bar{k} julkinen toimija on indifferentti sen suhteen, tuotetaanko palvelu itse vai ostetaanko se markkinoilta. Ennen pistettä k oman tuotannon hallinnolliset kustannukset ylittävät markkinoilta hankkimisen kustannukset ja palvelu kannattaa siirtää yksityisen toimijan tuotettavaksi. (ks. Williamson 1985, 91.)

Yllä esitettyä mallia erikoistumisasteen vaikutuksista suhteellisiin hallinnon kustannuksiin on mielekästä laajentaa vielä ottamalla huomioon myös erot varsinaisissa tuotantokustannuksissa. Tämä oletama nojaa pitkälti laajuuden ekonomiaan (economies of scope) ja suuruuden ekonomiaan (economies of scale). Laajennetaan mallia ottamalla mukaan ΔC , joka kuvaa erotusta oman tuotannon tuotantokustannusten ja markkinoilta hankitun palvelun kustannusten välillä. Esitetään ΔC erikoistumisasteen funktiona, jolloin voidaan olettaa, että $\Delta C > 0$, mutta vähenevä muuttujan k suhteen. Toisin sanoen markkinoilta hankitun palvelun hinnan oletetaan olevan aina edullisempi kuin oman tuotannon hinta, mutta hyöty markkinoilta hankkimisesta pienenee erikoistumisasteen kasvaessa. Kuviosta 4 voidaan nähdä, että tarkasteltaessa suhteellisten hallintokustannusten vaikutusta yhdessä tuotantokustannusten vaikutuksen kanssa erikoistumisasteen funktiona, on $\Delta C + \Delta G$ laskeva funktio erikoistumisasteen suhteen.



Kuvio 4. Suhteelliset hallintokustannukset ja suhteelliset tuotantokustannukset sekä erikoistumisasteen vaikutus ulkoistamisen kannattavuuteen (Williamson 1985, 91)

Se, missä kohtaa k -akselia piste \hat{k} sijaitsee, on mielenkiintoinen kysymys. On kuitenkin selvää, että mitä yksinkertaisempi palvelu on, sitä kannattavampaa on käyttää

markkinamekanismia hyväksi sen tuottamisessa. Esimerkiksi Junnila ym. (2012, 48) ja Koskiahho (2008, 31) esittävät, että yksinkertaisten palveluiden kuten siivouspalveluiden ulkoistaminen on suoraviivaisempaa, mutta esimerkiksi vanhusten hoivassa palvelun järjestämisestä koituvat kustannukset sekä palvelun ostamisesta koituvat kustannukset ovat hankalampia määrittää. Kuitenkin esimerkiksi Jokinen (2020) havaitsi tutkiessaan kokonaisulkoistuksia, että suurin osa kustannussäästöistä syntyi juuri sosiaalitoiminnassa. Tässä tutkielmassa tutkitaankin syvällisemmin juuri sosiaalipalveluiden piiriin kuuluvien vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden tuottamista yksityisellä palveluntuottajalla tai yhdessä yksityisen sektorin kanssa.

3 Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö

Väestön ikääntyminen ja taloudellisten reunaehtojen kaventuminen haastavat kuntia (ja tulevia hyvinvointialueita) uudistamaan niiden järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottamisen ja hankkimisen tapoja (ks. Tienhaara & Rannisto 2016, 193). Yksityisen toimijan käyttämisestä julkisessa palvelutuotannossa ei ole kyse ainoastaan siitä, että olemassa olevia palveluita siirrettäisiin yksityisille toimijoille, vaan myös siitä, että tarvittavat lisäpalvelut hankitaan yksityisiltä toimijoilta, koska julkisen toimijan ei ole aina mahdollista lisätä omaa tuotantoaan (ks. Laiho & Lith 2011, 59). Esimerkiksi ikäihmisten sosiaalipalveluiden ulkoistuksella on tavoiteltu kustannussäästöjen lisäksi myös laatua ja lisäkapasiteettia ikäihmisten asumispalveluihin (Sinervo & Taimio 2011, 8). Kustannussäästöjen lisäksi esimerkiksi Tynkkynen (2013, 10–11) havaitsee kuntien asettamien yhteistyön tavoitteiden sisältävän piirteitä kumppanuudesta kuten halun oppia yksityiseltä toimijalta ja mahdollisuuden kehittää tätä kautta palveluita käyttäville monipuolisempia palvelukokonaisuuksia.

Vaikka yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä on länsimaissa jo pitkät perinteet, on sektoreiden välisen yhteistyön luonne muuttunut vuosikymmenien kuluessa. Esimerkiksi Tynkkynen (2013, 13) esittää Saltmanin (2003) ja Maarsen (2006) artikkeleihin perustuen, että yksityisen ja julkisen sektorin tarkkarajainen erottelu on alkanut haalistua 1980-luvun jälkeen. Klijn ja Teisman (2000, 99) mainitsevatkin, että kumppanuuksista, ulkoistuksista ja yksityistämisestä on tullut suosittuja 1980-luvulla. Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin välinen kumppanuus on noussut tavoitteeksi erityisesti 2000-luvun alusta (Tynkkynen 2013, 11).

Viime vuosina suosiota saavuttanut termi ja poliittisessa keskustelussa yleistynyt yhteistyön muoto on niin sanottu kumppanuus yksityisen ja julkisen sektorin välillä (ks. Tynkkynen 2013, 11–14). Aiemmin on jo kuvattu mitä tarkoittaa julkisten palveluiden ulkoistaminen yksityiselle sektorille ja miten yksityinen sektori voi tuottaa lakisääteistä julkista peruspalvelua esimerkiksi ostopalveluna. Ulkoistamista on jaoteltu lähinnä sen mukaan, kuinka suuri osa tuotannosta voidaan ulkoistaa, ottamatta kantaa siihen kuinka tiivistä yhteistyö on sopimuksen eri osapuolien välillä. Todellisuudessa yhteistyön syvyys tällaisissa sopimuksissa saattaa vaihdella paljon esimerkiksi pelkän rutiinimaisen yksittäisen palvelun oston, kuten siivous- ja puhtaanapitopalvelun osto asumispalveluyksikköön, ja syvemmän kumppanuuden välillä.

Kumppanuudella voikin olla monia merkityksiä käyttöyhteydestä riippuen (ks. McQuaid 2000, 10). Esimerkiksi Carroll ja Steane (2000, 36–37) mukailevat McQuaidin (2000, 11) määritelmää kumppanuudesta ja määrittelevät kumppanuuden yhteistyöksi (cooperative venture), joka perustuu sopimukseen kahden toimijan välillä ja jonka tavoitteena on molemmille osapuolille positiivinen lopputulos kuten taloudellinen tai sosiaalinen päämäärä tai mahdollisuus synergiaetuun. Kun käsitellään kumppanuutta kuntien (tai hyvinvointialueiden) ja yritysten välillä, kumppanuudella viitataan yleensä kuntien (tai hyvinvointialueiden) ja yritysten väliseen sopimus pohjaiseen kumppanuuuteen (ks. Haveri & Anttiroiko 2009). Haveri ja Anttiroiko (2009) esittävätkin, että kuntien toiminnassa keskeisin kumppanuuden muoto on nimenomaan sopimukseen perustuva PPP eli yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välinen kumppanuus. Heidän mukaansa kumppanuusmallin toteutuminen onkin pitkälti sidottu markkinaehtoisuuteen, sillä erityisesti suuremmat hankinnat on kilpailutettava, vaikka niissä noudatettaisiinkin kumppanuuden ideologiaa. Kunnan (tai hyvinvointialueen) ja yksityisen sektorin kumppanuudessa keskeistä onkin, että hankinnoissa keskitytään pitkäaikaisiin sopimuksiin, joiden tavoitteena on saavuttaa julkisen toimijan eli kunnan tai hyvinvointialueen kannalta paras mahdollinen lopputulos. (Haveri & Anttiroiko 2009; Anttiroiko 2010.) Seuraavaksi käsitellään tarkemmin julkisen ja yksityisen toimijan välistä syvemmän yhteistyön mallia eli PPP:tä.

3.1 Public-private partnership (PPP)

Yksityisen ja julkisen toimijan välistä pitkäaikaista yhteistyötä tai kumppanuutta nimitetään usein termillä Public-Private-Partnership (PPP). Termillä PPP viitataan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin väliseen sopimukseen (Yescombe 2011, 3). Tällaiselle pitkäaikaiselle yhteistyölle on ominaista yhteisten tuotteiden tai palveluiden kehittäminen, joissa riskit, kustannukset ja hyödyt jaetaan. PPP-malleilla on myös mahdollista saavuttaa synergiaetuja ja siten luoda projektille sellaista lisäarvoa, joka ei olisi mahdollista ilman yhteistyötä. (Klijn & Teisman 2003.) Yhteistyössä toimivat organisaatiot voivat myös oppia toisistaan avaten uusia mahdollisuuksia keskinäiselle koordinaatiolle ja synergiaetujen saavuttamiselle (McQuaid 2000, 21).

Carroll ja Steane (2000, 36–37) puolestaan määrittelevät PPP:n laajemmin käsittämään minkä tahansa julkisen ja yksityisen välisen järjestelyn tuottaa julkisia palveluita. Tällöin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö auttaa suhteen tilaajaa ja tuottajaa hyödyntämään niiden erityisiä voimavaroja ja saavuttamaan lopputuloksen, jota kumpikaan osapuoli ei olisi voinut saavuttaa yksin (Akintoye ym. 2008, xix).

PPP-mallien käyttöä perustellaankin usein sillä, että ne hyödyttävät niin julkista kuin yksityistäkin sektoria (Hodge & Greve 2007). Yksi kumppanuuteen liittyvistä pääoletuksista onkin, että sopimuksen osapuolien väliset tulemat eivät ole niin sanottu nollasummapeli (McQuaid 2000, 19). Yhteistyöllä on jopa argumentoitu olevan mahdollista innovoida uudenlaisia tuotteita tai palveluita (Hodge & Greve 2007). Kumppanuuden hyötyinä voidaan nähdä myös esimerkiksi resurssien saatavuus ja tehokkuus (McQuaid 2000, 19). Resurssien saatavuuteen liittyy suurempien resurssivarantojen lisäksi myös esimerkiksi uudenlaisten resurssien saatavuus, kuten informaation, asiantuntijuuden, rahoituksen, kiinteistöjen, uusien näkökulmien ja kontaktien saatavuus, jollaisiin ei muuten olisi päästy käsiksi (McQuaid 2000, 20).

PPP-mallit ovatkin yleistyneet viimeisen kahden vuosikymmenen aikana (Klijn & Teisman 2003). Siitä huolimatta, että PPP-mallit ovat saaneet osakseen viime vuosina huomiota akateemisessa tutkimuksessa, ei PPP-malli terminä ole kovin vakiintunut (ks. Brinkerhoff & Brinkerhoff 2011). Brinkerhoff ja Brinkerhoff (2011) sekä Brinkerhoff (2002) esittävätkin, että toisinaan on hankala erottaa todellista kumppanuutta retoriikasta. Hodge ja Greve (2007) puolestaan mainitsevat, että PPP-mallit muodostavat laajan ja kirjavan joukon. Klijn ja Teisman (2000, 84–85) taas esittävät, että monia ulkoistuksia nimitetään kumppanuuksiksi, eikä rajanveto ole aina selkeä edes erilaisten yhteistyömuotojen ja yksityistämisen välillä. Myös Carroll ja Steane (2000, 36-37) huomauttavat, että termiä PPP käytetään nykyään hyvinkin löyhästi. Ei olekaan olemassa täysin selvää määritelmää sille, miten kumppanuus eroaa perinteisestä sopimuksellisesta suhteesta yksityisen ja julkisen toimijan välillä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista puhuttaessa julkisen ja yksityisen kumppanuuteen keskittyvää tutkimusta on vähän. (ks. Tynkkynen 2013, 15.)

PPP:n määritelmät vaihtelevat laajemmasta tulkinnasta suppeampaan tulkintaan ja osa tutkijoista jaottelee PPP:n itsessään sisältämään erilaisia yhteistyömuotoja. Esimerkiksi Bovaird (2004) määrittelee PPP-mallin järjestelyksi, joka perustuu yhteiseen sitoutumiseen julkisen toimijan ja minkä tahansa julkisen sektorin ulkopuolisen organisaation kanssa. Brinkerhoff ja Brinkerhoff (2011) täydentävät Bovairdin (2004) määritelmää lisäämällä, että järjestelyssä keskeistä on yhteiset päämäärät sekä pyrkimys saavuttaa jokin yhteinen tavoite ja välttää samalla perinteinen päämies-agentti-ongelma. Brinkerhoffin ja Brinkerhoffin (2011) tulkinnan mukaan kumppanuudella voidaan viitata sektoreiden rajat ylittävään sitoumukseen, jossa molemmat osapuolet antavat oman panoksensa ja jolla voidaan luoda synergiaetuja.

Klijnin ja Teismanin (2000, 85) mukaan ulkoistaminen eroaa kumppanuudesta siinä, että ulkoistamisen tapauksessa suhteen päämies eli julkinen sektori määrittelee tavoitellun tuotettavan palvelun ja määrittelee halutun lopputuloksen. Julkinen sektori siis tilaa esimerkiksi tarvittavan sosiaali- ja terveystalouteihin liittyvän palvelun kuten asumis- ja asumispalvelut yksityiseltä toimijalta (ks. Tynkkynen 2013). Tässä tutkielmassa noudatetaan Klijnin ja Teismanin (2000), Klijn ym. (2007) ja Tynkkynen (2013) näkökulmaa siitä, että PPP ja sopimuksellinen ulkoistaminen (contracting out) eroavat toisistaan. Toisin kuin todellisessa kumppanuudessa (kuten esitetty yllä) sopimukseen perustuvassa ulkoistuksessa muodostuu päämies-agentti-suhde (Klijn & Teisman 2000, 85), jossa julkinen toimija valvoo yksityisen toimijan suoriutumista (Almqvist & Högberg 2005, 231). Lisäksi esimerkiksi riskien ja vastuun jako on sopimukseen perustuvassa PPP:ssä eli Tynkkynen (2013) määritelmän mukaan sopimuksellisessa ulkoistamisessa hyvin tarkkaan rajattu yksityisen ja julkisen sektorin välillä (Klijn ym. 2007). Toisaalta esimerkiksi Brinkerhoff ja Brinkerhoff (2011) eivät siis tee selkeää eroa näiden kahden välille, vaan heidän mukaansa yhteistyön syvyys saattaa vaihdella tapauskohtaisesti.

Kumppanuuksissa olennaista olisikin ymmärtää mitä kumppanuudella tarkoitetaan sekä suunnitella ja toteuttaa kumppanuus vaikuttavasti, jotta kumppanuudella tavoitellut päämäärät muuttuvat retoriikasta saavutetuiksi tavoitteiksi ja lisäarvoksi (ks. Brinkerhoff 2002, 2). Klijn ja Teisman (2000, 85) puolestaan huomauttavat, että erityisesti ulkoistuksista tulee tarpeettomia järjestelyjä, jos tuotettavaa tuotetta (kuten palvelua) sekä suorituksen mittaamisen mittaristoa ei ole määritelty. Klijn ja Teisman (2000, 85) kuitenkin esittävät, että tällaisessa tilanteessa on edelleen mahdollista hyötyä yksityisen ja julkisen toimijan välisestä kumppanuudesta.

Tutkielmassa tarkastellaan monenlaisia yhteistyömuotoja yksityisen ja julkisen toimijan välillä vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden tuottamisessa. Varsinaisina kumppanuusmuotoina voidaan pitää esimerkiksi Tynkkynen (2013) ehdotuksen mukaan syvempää PPP:tä sekä sopimukseen perustuvia ulkoistuksia, jotka vastaavat Klijn ym. (2007) määrittelyä sopimuksellisesta PPP:stä. Tynkkynen (2013, 22) esittääkin Klijniä ja Teismania (2000) mukaillen, että yhteistyön syvyys sekä intensiivisyys saattavat erota PPP -sopimusten ja -ulkoistusten välillä. Tynkkynen (2013, 22) kuitenkin mainitsee, että rajanveto PPP:n ja ulkoistusten välillä ei ole aina yksinkertaista, sillä järjestelyt voivat muistuttaa toisiaan hyvinkin paljon. Tässä tutkielmassa tulkitaan PPP:tä mukaillen Klijn ym. (2007) ja Tynkkynen (2013) määritelmää jakaen PPP kahteen osaan: sopimukselliseen PPP:hen ja kumppanuuteen.

3.2 PPP ja erilaiset yhteistyömallit sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa

Vaikka PPP-projektit yhdistetään useimmiten infrastruktuuriprojekteihin (Hodge & Greve 2007; Brinkerhoff & Brinkerhoff 2011), termillä voidaan kuitenkin käsittää esimerkiksi julkisesti rahoitetun sosiaalipalvelun tuottaminen yksityisellä sektorilla (Yescombe 2011, 1). Termi PPP on yleistynyt terveydenhuoltoa käsittelevässä kirjallisuudessa 1990-luvulta alkaen (Barr 2007). Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden määrittelmä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa on moninaista ja toistaiseksi melko vakiintumatonta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa termiä PPP käytettäessä voidaan viitata monenlaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muotoihin. (ks. Tynkkynen 2013.)

Esimerkiksi Koskiahon (2008, 70) EU:n palveludirektiivin tiedonannosta tekemän tulkinnan mukaan kumppanuuteen voidaan lukea monenlaiset sosiaalipalveluiden tuottamisen muodot, joissa julkinen sektori toimii yhdessä yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin kanssa. Toisaalta esimerkiksi Tynkkynen (2013) esittää väitöskirjassaan, että riippuen yhteistyön syvyydestä voidaan yksityisen ja julkisen yhteistyötä sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisessa käsitellä erikseen ulkoistamisena (contracting out) ja PPP-mallina. PPP:tä Tanskan terveydenhuollon näkökulmasta tutkinut Vrangbæk (2008) taas esittää, että jos PPP:tä tulkitaan laajemmin moniselitteisenä terminä, sitä on mahdollista käyttää monissa eri merkityksissä ja yhteyksissä. Kun termiä PPP tarkastelee laajemmin, eroavat osapuolien välinen yhteinen kehitystyö ja riskien jako yhteistyön järjestelyjen mukaisesti.

Junnila ym. (2012, 108) tekivät tilaaja-tuottaja-mallia käsittelevässä tutkimuksessa haastatteluiden perusteella havainnon, että sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kohdalla käsite kumppanuudesta on melko yleinen ja abstrakti. Kumppanuudesta puhuttiin esimerkiksi hieman ostopalvelusopimuksia tiiviimmän yhteistyön tapauksessa, mutta myös yksinkertaisimmillaan minkä tahansa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön tapauksessa. Myös Lundström (2011, 188-189) tekee samankaltaisia havaintoja kuntien palveluhankintojen suhteen. Lundström (2011, 188) kyseenalaistaa sen, milloin kuntien käyttämä termi kumppanuus on todella kumppanuutta ja milloin on todellisuudessa kyse kumppanuutta ohuemmasta yhteistyöstä. Vaikka kumppanuus ja sen tuottama lisäarvo itsessään on usean kunnan tavoite, keskeiseksi nousee kysymys siitä, missä määrin kunnat ovat valmiita kantamaan riskiä kumppanuuteen liittyvän riskin jaon suhteen (Lundström 2011, 189).

Toisaalta Almqvist ja Högberg (2005, 231) esittävät sosiaalipalveluihin (social services) keskittyvässä artikkelissaan, että yksi syy PPP:n käyttöön on juuri taloudellisen riskin (financial risk) siirtäminen yksityiselle toimijalle. Heidän määritelmässään julkinen toimija kuitenkin tarkkailee suorituksen laatua ja on edelleen velvoitettu toimimaan, mikäli tuotetut palvelut ovat riittämättömät laadun tai määrän suhteen. Tapaus vastaa Suomen kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvelvollisuutta (ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/616, 8 §; Syrjä 2010, 70). Almqvistin ja Högbergin (2005, 231–232) mukaan tämän tyyppiset järjestelyt, joissa yksityinen sektori halutaan jollain yhteistyöjärjestelyllä mukaan tuottamaan sosiaalipalveluita, ovat yleistyneet erityisesti Skandinaviassa. Tyypillisenä työkaluna he pitävät *ex ante* -tyyppistä kilpailuasetelmaa, jossa palvelua tuottavat organisaatiot kilpailevat ennen palvelutuotannon aloittamista siitä, kuka palveluita pääsee tuottamaan. Palvelun tuottajat siis kilpailevat itse markkinoista eivätkä markkinoilla. Kilpailutuksen voittaja solmii sopimuksen palvelutuotannosta julkisen toimijan kanssa. (Almqvist & Högberg 2005, 231–232.) Tilanne vastaa Suomessa esimerkiksi ostopalveluita sekä ulkoistuksia, joissa kilpailutuksen voittajat pääsevät tuottamaan palveluita. Palvelusetelissä julkisen toimijan hyväksymät palveluntuottajat kilpailevat asiakkaista markkinoilla.

Vaikka ostopalvelujen tai palvelusetelien käyttö ei määritelmällisesti vastaa luonteeltaan PPP:n tai ulkoistuksien kaltaista syvempää kumppanuutta, ei ostopalveluja tai palvelusetelien käyttöä ole rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle, sillä myös ne ovat keskeinen tapa tuottaa tutkittuja vammaisten ja vanhusten asumispalveluita. Lisäksi, kuten haastattelussa käy myös ilmi, on tyypillistä, että asumispalveluita tuottavalla organisaatiolla on käytössä useammanlaisia sopimuksia ja niihin liittyvä yhteistyön syvyys on riippuvainen erityisesti sopimuskumppanista eikä niinkään sopimuksen juridisesta muodosta. Kaikkien vaihtoehtoisten toimintatapojen käsittely haastatteluosiossa tukee tutkielman tarkoitusta ymmärtää paremmin yksityisen ja julkisen toimijan välisen suhteen ja yhteistyön dynamiikkaa erityisesti yksityisen toimijan näkökulmasta.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään tarkemmin yksityisen toimijan liiketoimintaan vaikuttavia erilaisiin yhteistyö- ja sopimusmuotoihin liittyviä mekanismeja asumispalveluiden markkinoilla.

3.3 Päämies–agentti-ongelma ja epäsymmetrinen informaatio

Erityisesti sopimuksellisiin yhteistyömalleihin ja ulkoistuksiin liittyy päämies-agentti-suhteen muodostuminen sopimusosapuolien välille (ks. Klijn & Teisman 2000, 85).

Agenttisuhteessa yksi suhteen osapuoli toimii toisen osapuolen puolesta (Shapiro 2005). Tällaiseen suhteeseen liittyy usein tilanne, jossa päätöksentekoa ja vastuuta siirretään sopimuksen toiselle osapuolelle eli agentille, jonka toimia ei pystytä suoraan havaitsemaan. Suhteessa, jossa molemmat osapuolet maksimoivat omaa hyötyään, on syytä epäillä, että osapuolet eivät toimi pelkästään toisen osapuolen etujen mukaisesti. Esimerkiksi tilanteessa, jossa agentti (tässä tapauksessa esimerkiksi palvelun tuottaja eli yksityinen toimija) saattaa keskittyä tavoittelemaan omaa etuaan päämiehen (esimerkiksi kunnan tai hyvinvointialueen) etujen sijasta. (ks. Jensen & Meckling 1976.)

Päämies-agentti-suhteessa osapuolet kärsivät epäsymmetrisen informaation ongelmasta. Epätäydellisen informaation vallitessa esiintyy kaksi pääasiallista ongelmaa: haitallisen valikoitumisen ongelma (adverse selection) ja moraalikato (moral hazard). Klassisen teorian mukaan haitallisen valikoitumisen ongelma viittaa tilanteeseen, jossa päämies ei pysty verifioimaan agentin todellisia taitoja ja kykyjä. Moraalikadolla puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa agentti ei suorita hänelle annettuja tehtäviä sillä ajalla ja vaivalla, josta on sovittu. Toisin sanoen hän saattaa laiskotella. (Eisenhardt 1989.) Haitallinen valikoituminen voisi näkyä hoivapalveluiden tuottamisessa yksityisellä toimijalla esimerkiksi siten, että palvelun tuottajaksi valitaan yksityinen toimija, joka ei todellisuudessa vastaa vaadittuja laatukriteereitä. Esimerkkinä moraalikadosta voisi toimia tuottaja, joka sopimuksen saatuaan alkaa luistaa laadusta ilman, että tilaaja pystyy havaitsemaan laadusta poikkeamista.

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 18) tunnistavat terveystilapalveluiden tilaaja-tuottajamalleissa (eli malleissa, joissa tilaajataho on erotettu tuottajatahosta) kolmenlaisia päämies-agenttisuhteita, joita voi myös soveltaa asumispalveluiden tuottamiseen:

1. Palvelujen tilaajan ja tuottajan välinen suhde (esim. kunnan tai hyvinvointialueen ja yksityisen palvelua tuottavan yrityksen välinen suhde)
2. Toimeksi antavan tahon ja tilaajan välinen suhde (esim. virkamiesjohdon ja kunnallispoliitikkojen suhde tilaajaorganisaatioon)
3. Palveluiden käyttäjän suhde toimeksiantajaan (esimerkiksi terveysongelmista kärsivän tai sosiaalipalveluita saavan kuntalaisen tai hyvinvointialueen asukkaan ja kunnan tai hyvinvointialueen välinen suhde)

Tässä tutkielmassa erityisen mielenkiinnon kohteena on palvelun tilaajan eli kunnan tai hyvinvointialueen ja palvelun tuottavan yksityisen toimijan välinen suhde.

Agenttiongelmät liittyvät läheisesti myös niin sanottuun epäsymmetrisen informaation ongelmaan. Täydellisen informaation tapauksessa päämies-agentti-suhteen päämies voisi yksinkertaisesti pyytää agenttia toimimaan tietyllä tavalla. Kuitenkin informaation ollessa epätäydellistä, nousee agentin valitseman toimintatavan valvonnasta ongelmia. (ks. Ross 1973.)

Epäsymmetrinen informaatio saattaa aiheuttaa moraalikatoa myös kunnan tai hyvinvointialueen suhteessa palvelun tuottajaan eli yksityiseen toimijaan. Esimerkiksi Sinervo ja Taimio (2011) löysivät viitteitä siitä, että kunnat harjoittavat niin sanottua ”kerman kuorintaa”. Tämä tarkoittaa, että julkinen toimija sijoittaa vaikeahoitaisemmat ja enemmän resursseja kuluttavat asiakkaat yksityisen toimijan yksiköihin ja julkisen toimijan omiin yksiköihin valitaan kevyempihoitoisia asiakkaita (ks. Sinervo & Taimio 2011). Tällöin julkinen toimija saa oman tuotantonsa yksikkökustannukset alemmiksi. Kiinteähintaisen sopimuksen tapauksessa yksityinen palveluntuottaja tuottaa siis enemmän resursseja vaativan palvelun saamallaan kiinteällä korvauksella.

Epäsymmetrinen informaatio saattaakin aiheuttaa useita haasteita näennäismarkkinoille sekä myös tilaajien ja tuottajien välisiin suhteisiin. Tilanne, jossa tuottajalla on enemmän tietoa tuotetusta palvelusta kuin tilaajalla, saattaa johtaa siihen, että tuottaja toimii tilaajan edun vastaisesti. Tämä ongelma asettaa suuria vaatimuksia erityisesti sopimusten laatimiseen ja riskinjaolle. (Kähkönen 2007, 40.)

3.4 Monimutkaiset sopimukset

Yksinkertaisten hankintojen kuten esimerkiksi jätehuollon tai siivous- ja pesulapalveluiden vaihdannasta koituvat kustannukset ovat yksinkertaisia ja helposti todennettavissa. Kuitenkin vaihdettavan hyödykkeen monimutkaistuessa transaktiokustannuksetkin tulevat monimutkaisemmiksi. (Koskiahho 2008, 31.) Monimutkaisuuden voidaan nähdä tarkoittavan samaa kuin aikaisemmin luvussa 2 esitelty palvelun erikoistumisaste. Tämä pätee myös terveys- tai sosiaalipalveluihin (ks. Koskiahho 2008, 31). Esimerkiksi vanhusten hoivassa palvelun järjestämisestä koituvat kustannukset sekä palvelun ostamisesta koituvat kustannukset ovat hankalampia määrittää (Koskiahho 2008, 31). Hankkivalle osapuolelle kustannuksia aiheuttaa myös mahdollisen tilaajaorganisaation perustaminen. Sopimuksen tekohetkellä tulisi myös kyetä ennakoimaan sopimuksen edetessä ja tilanteiden muuttuessa tulevia elinkaarikustannuksia. Kustannuksia kertyy myös ulkoistetun palvelun seurannasta ja valvonnasta. (Koskiahho 2008, 32–33.)

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan usein sopimuksen valmistelun ja täytäntöönpanon kustannuksia. Näistä voidaan puhua näkymättöminä kustannuksina. (Junnila ym. 2012, 45.) Korkeat transaktiokustannukset voivat näkyä erityisesti hyvin monimutkaisten sosiaali- ja terveystalveluiden ongelmina. Jos palvelu ei ole selkeästi tuotteistettu, muuttuu sopimuksen tekeminen todella monimutkaiseksi ja hyvin kattavan sopimuksen aiheuttamat transaktiokustannukset kasvavat (ks. Junnilla ym. 2012, 45). Monimutkaiset sopimukset luovat transaktiokustannuksia sopimuksen kummallekin osapuolelle. Jo kilpailutusprosessi itsessään luo transaktiokustannuksia. Sopimuksen yksityiselle osapuolelle tarjousten laatiminen vaatii resursseja sekä aikaa. Huomioon on otettava kilpailutilanne ja markkinoita on arvioitava huolellisesti. (ks. Koskiahho 2008, 32.)

Sopimuksen tehtävänä on varmistaa, että sopimuksen molempien osapuolien intressit toteutuvat (Sutela 2003, 143). Keskeinen ominaisuus, joka liittyy asumispalveluiden hankintaan yksityiseltä toimijalta, on sopimusten yksityiskohtaisuus. Sopimukset voivat olla täydellisiä tai ne voivat jäädä syystä tai toisesta epätäydellisiksi. (Syrjä 2010, 31.) Täydellisellä sopimuksella viitataan sopimukseen, jossa kaikki ehdot (kuten riskinjako sopimussuoritusten virhetilanteissa sekä virhetilanteista aiheutuvat seuraamukset) on määriteltä. Täydelliset sopimukset eivät siis ota huomioon muutoksia olosuhteissa, vaan alkavat tietynä hetkenä ja päättyvät ennalta määritellyn ajan kuluttua. Nykyaikaisissa sopimuksissa on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota sopimuksen joustavuuteen. Kunnan järjestämisvastuulla olevien sosiaalipalveluiden hankintaan käytetyt sopimukset ovat lähinnä epätäydellisiä sopimuksia. (Sutela 2003, 135.)

Yksinkertaisten sopimusten kuten siivouspalveluiden ulkoistussopimusten laatimisessa täydellinen sopimus on helpompi saavuttaa. Toisin on kuitenkin esimerkiksi vanhusten asumispalveluita koskevien sopimusten laita. (Sutela 2003, 135.) Tällaisten epätäydellisten sopimusten laatiminen voi olla tarkoituksellista esimerkiksi osapuolten välillä vallitsevan luottamuksen vuoksi, jolloin ei katsota tarpeelliseksi laatia täydellistä sopimusta (Syrjä 2010, 31). Tämän voisi nähdä korostavan yksityisen ja julkisen toimijan välistä yhteistyön laatua ja kumppanuutta. On kuitenkin myös mahdollista, että sopimusten epätäydellisyys johtuu sopijaosapuolten osaamattomuudesta tai sopimuksen sisällön monimutkaisuudesta (Syrjä 2010, 31).

Epätäydellisten sopimusten tapauksissa yksityisellä tuottajalla on suurempi kannustin pyrkiä parantamaan palvelun laatua sekä alentamaan kustannuksia kuin julkisen sektorin toimijalla. Jos sopimuksessa ei ole mahdollista kontrolloida laadun huonontumisesta

johtuvia haitallisia vaikutuksia, on mahdollista, että yksityisen toimijan kannustin vähentää kustannuksia on liian voimakas (ks. Hart ym. 1997.) Hart ym. (1997) teoreettisen kehityksen mukaan julkisen palvelun tuottamista yksityisellä toimijalla tulee harkita, jos laadun laskemisesta johtuvia kustannussäästöjä on mahdollista kontrolloida sopimusten tai kilpailun kautta. Esimerkiksi Koskiahho (2008, 153) mainitseekin, että yksi keskeisimmistä kysymyksistä palvelujen ulkoistamisessa on sopimukseen kirjattavat ehdot palvelutason mittauksesta ja sanktioista, mikäli sovitusta palvelutasosta poiketaan. Erityisen tärkeää on niin sanottu *ex post*-kilpailu, jolloin asiakas pystyy arvioimaan saamansa tuotteen tai palvelun laatua jälkikäteen. Tällöin palvelun tuottaja kärsii itse laadun heikentymisen aiheuttamista tulojen menetyksistä (Hart ym. 1997). Hart ym. (1997) huomauttavat kuitenkin, että *ex post*-arviointi on hankalaa erityisesti monimutkaisten terveydenhuollon palveluiden yhteydessä. Asumispalveluiden voitaisiin nähdä sijoittuvan sairaanhoitoa yksinkertaisimpina palveluina jonnekin tavallisten palveluiden ja terveydenhuollon palveluiden välimaastoon. Hart ym. (1997) malli puoltaa palvelun tuottamista yksityisellä toimijalla myös niissä tapauksissa, kun innovaatiot laadun tuottamisessa ovat keskeisiä.

Syrjä (2010, 97–98) mainitsee, että kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välisten sopimusten ehtoja ja sanktioita koskien laatutason poikkeamia sekä palveluiden toimittamatta jättämistä on tiukennettu aiempaan nähden. Tämän tulkitaan viittaavan ajatteluun toimijoiden välisestä päämies-agenttisuhteesta. Uhkakuvia moral hazard -ongelmista ja haitallisesta valikoitumisesta voidaankin yrittää torjua mahdollisimman täydellisillä sopimuksilla. Tämä kuitenkin asettaa yksityisen toimijan yhä vahvemmin alisteiseen asemaan julkiseen toimijaan nähden eikä tällaisessa hankintamallissa ole helppoa luoda tasavertaista yhteistyömallia. (Syrjä 2010, 97–98.) Hart ym. (1997) mukaan täydelliset sopimukset lisäksi poistavat kannustimia tehostaa toimintaa ja jopa poistavat hyödyn palvelun siirtämisestä yksityisen toimijan tuotettavaksi.

3.5 Hoivapalveluiden tuottajan riskit ja riskien siirto sopimuksen osapuolien välillä

Nopeasti tarkasteltuna asumispalveluiden tuottamista julkiselle sektorille voisi pitää melko riskittömänä toimialana ainakin tasaisesti kasvavan kysynnän suhteen. Kuten johdannossa esiteltiin, ikääntyneiden ja vammaisten kotihoidon ja pitkäaikaishoidon menot ovatkin yli kaksinkertaistuneet vuosina 2000–2019 (THL Tilastoraportti 15/2021 2021). Lisäksi esimerkiksi Sinervo ja Taimio (2011, 8) esittävät, että 2030-luvulle mennessä ikääntymisestä johtuvat sosiaali- ja terveystalouden menot kasvavat jopa yli kuusi prosenttiyksikköä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Palveluiden kysynnän voidaan siis ajatella

kasvavan eikä kysyntää ajavalle väestön ikääntymiselle ole nähtävissä helpotusta lähitulevaisuudessa. Kuitenkin se tapa, jolla asumispalveluita hankitaan yksityisiltä toimijoilta, saattaa aiheuttaa useitakin riskejä palveluita tuottaville yrityksille ja järjestöille. Tässä luvussa esitellään erityisesti sopimukselliseen yhteistyöhön sekä ostopalveluihin ja palveluseteleihin tyypillisesti liitettäviä piirteitä sekä riskinjakoja sopimusosapuolien välillä.

Yksityisen toimijan riskiin tuottaa julkisia asumispalveluita vaikuttaa moni tekijä. Keskeisiä riskejä voivat aiheuttaa esimerkiksi aiemmin mainitut joustamattomat pitkät sopimussuhteet ja näihin liittyvä kustannusriski, puitesopimukseen liittyvä kysyntäriski eli riski toiminta-asteen vaihtelusta, palvelun tuotteistus, toimijan maantieteellinen sijainti ja paikallisuus sekä neuvotteluasema suhteessa julkiseen toimijaan.

Erityisesti vanhuspalveluissa toiminnan riskisyyteen saattavat vaikuttaa niin sanotut puitesopimukset (ks. Junnila ym. 2012, 106). Puitesopimus on julkisen toimijan ja yksityisen toimijan välinen sopimus, jossa määritellään etukäteen hankintaa koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät (Syrjä 2010, 52). Julkinen toimija ei tällöin kilpailutusta tehdessään kuitenkaan välttämättä sitoudu ostamaan jotain tiettyä määrää asumispalvelupaikkoja (Syrjä 2010, 52). Väljät puitesopimukset ovat tyypillisiä vanhuspalveluissa ja ne saattavat aiheuttaa yksityiselle toimijalle ongelmia toiminnan ennakoimattomuuden ja epävarmuuden kautta (Junnila ym. 2012, 106). Puitesopimuksen takia yksityisillä toimijoilla ei ole välttämättä selvää käsitystä palvelun tilaajan aikeista ja se saattaa aiheuttaa sekavan tilanteen tuottajien näkökulmasta (Syrjä 2010, 3, 52). Lisäksi tilaajat saattavat valita puitemenettelyllä palveluntuottajiksi lähes kaikki kilpailutuksen tarjoajat. Tämä hämärtää kilpailun tulosta. (Syrjä 2010, 3.)

Yhtäältä puitesopimusten sisältämä taloudellinen riski aiheuttaa hintapainetta ja nostaa palvelun hintaa, kun yksityiset toimijat pyrkivät eliminoimaan puitesopimuksien aiheuttamaa taloudellista riskiä (Syrjä 2010, 4). Toisaalta se, saako yksityinen toimija hinnoiteltua epävarmuuteen liittyvän riskin, on mielenkiintoista. Esimerkiksi Syrjä (2010, 63) mainitsee, että viime aikoina on yleistynyt kilpailutusmenetelmä, jossa kunta päättää kiinteän hinnan kilpailutukseen. Puitesopimukseen liittyvät ongelmat kumpuavatkin osaltaan yksityisten ja julkisten toimijoiden erilaisista tavoitteista ja toimintalogiikasta (Junnila ym. 2012, 106). Julkiselle toimijalle puitesopimuksen käyttö toisaalta tuo joustoa palvelutuotantoon ja lisää mahdollisuuksia reagoida muutoksiin palvelutarpeessa esimerkiksi palvelutarpeessa olevien asukkaiden määrän muuttuessa (Junnila ym. 2012). Voidaankin siis ajatella, että julkisen toimijan on periaatteessa mahdollista siirtää riskiä toiminta-

asteen tai palvelutarpeen vaihtelusta yksityiselle toimijalle puitesopimusten avulla. Lisäksi esimerkiksi Syrjä (2010, 69) mainitsee, että julkinen toimija voi käyttää yksityisen toimijan tuottamia ostopalveluja puskurina taloustilanteen heiketessä. Koska julkisen toimijan on mahdollista hakea säästöjä esimerkiksi tekemällä vähemmän hankintoja yksityiseltä, ei pitkiin sopimuksiin kannata sitoutua.

Suomalaisissa kunnissa asumispalvelut ostetaan tyypillisimmin juuri puitesopimuksilla (Syrjä 2005, Syrjä 2010, 68 mukaan). Epävarmuus ostettavista asumispalveluiden paikkamäärästä nostaa kuitenkin yksityisen toimijan riskiä (Kuntaliitto 2007, 30). Puitesopimus onkin esimerkki yksityisen ja julkisen välisestä sopimussuhteesta, jossa yksityiselle palveluntuottajalle on siirretty suurempi osa riskistä. Tilaaja voi lopettaa milloin tahansa ostot yksityiseltä tuottajalta. Tilaajalle jää kuitenkin riski järjestää palvelut uudelleen, jos yksityinen toimija ei tuotakaan lupaamaansa laatua tai lopettaa toimintansa. (Syrjä 2010, 70.) Puitesopimuksilla toimittaessa tärkeänä strategisena keinona yksittäiselle yksityiselle toimijalle on asiakkaiden saaminen useasta eri kunnasta (tai nykyisin hyvinvointialueelta). Riippuvuutta kunnasta (tai hyvinvointialueesta) voidaan pyrkiä vähentämään myös kasvattamalla itse maksavien asiakkaiden osuutta, mutta tämä osuus on edelleen pieni. (Syrjä 2010, 79.) Kunnat taas perustelevat Syrjän (2010, 94) mukaan puitesopimuksien käyttöä päämies-agenttiteorian mukaisella haitallisen valikoitumisen ongelmallalla. Puitesopimus nähdään julkisen keinona painostaa yksityistä palveluntuottajaa ohjaamaan toimintaansa tilaajan haluamaan suuntaan (Syrjä 2010, 69).

Julkisen toimijan ja yksityisen tuottajan välisen yhteistyön keskiössä on yleensä kunnan tai hyvinvointialueen ja yksityisen toimijan välinen sopimus, jossa keskeisessä roolissa on palveluista sovittu hinta (Junnila ym. 2012, 106). Kirjallisuudesta on tunnistettavissa kaksi keskeistä tekijää liittyen palvelun hinnan määrittelyyn yksityisen ja julkisen toimijan välillä. Ensimmäinen tekijä on yksityisen toimijan ja julkisen toimijan väliseen suhteeseen liittyvä neuvotteluvoima eli onko yksityisellä toimijalla tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa palvelusta maksettavaan hintaan (ks. Syrjä 2010, 98). Toinen tekijä liittyy läheisesti tuotteistamiseen eli siihen, pystyykö julkinen toimija vertailemaan ulkopuolelta ostettua palvelua omaan tuotantoon ja julkisen toimijan oman palvelutuotannon kustannuksiin (ks. Junnila & Fredriksson 2012a, 22).

Viime aikoina yleistyneessä käänteisessä kilpailutuksessa julkinen toimija päättää kiinteän kattohinnan ja tuottajat kilpailevat ainoastaan laadulla (Syrjä 2010, 63). Koska kunnalla on usein määräävä asema sopimusneuvotteluissa (Junnila ym. 2012, 106), ei

yksityinen toimija voi välttämättä vaikuttaa esimerkiksi mahdollisesti asetettavaan hintakattoon. Esimerkiksi Syrjä (2010, 98) kertoo vastaavista havainnoista, joissa yksityiset palveluntuottajat kertovat olevansa turhautuneita kuntien yksipuoliseen saneluun hintaneuvotteluissa. Erityisesti pienillä yksityisillä hoiva-alan toimijoilla neuvotteluasema sopimuksia tehdessä on julkiseen toimijaan verrattuna heikko. Sopimusneuvotteluissa kunnilla on usein määräävä rooli niin itse neuvotteluissa kuin sopimuksen sisällön määrittelyssäkin. Myös paikallisuus voi lisätä yksityisen toimijan riskiä. Paikallinen pieni toimija voi olla riippuvainen yhden kunnan (tai nykyään hyvinvointialueen) kanssa solmittavista sopimuksista. (Junnila ym. 2012, 106.)

Kun julkinen toimija ostaa palveluita ulkoisilta (tai sisäisiltä) toimijoilta, on omien tuotantokustannusten sekä laadun tunteminen keskeinen edellytys (Junnila ym. 2012, 9). Junnila ym. (2012, 9) kuitenkin toteavat, että käytännössä kunnan oman tuotannon kustannukset tunnetaan huonosti ja myös tuotteistaminen on toteutettu vaihtelevasti eri kuntien välillä. Myös laadun seuranta vaihtelee kuntien välillä (Junnila ym. 2012, 9).

Riskin jakoon sopimuksen osapuolten välillä liittyy ostettavan palvelun tuotteistus. Tuotteistamisella tarkoitetaan kaupankäynnin kohteena toimivan hyödykkeen (tässä tapauksessa palvelutuotteen) määrittelyä (ks. Junnila & Fredriksson 2012a, 22). Palvelun tuotteistamistapa liittyy läheisesti taloudellisen riskin jakautumiseen sopimusosapuolten kesken. Kunnissa on käytössä erilaisia tapoja tuotteistaa hankittavat palvelut ja monissa kunnissa tuotteistusta ei ole edes tehty. (Junnila & Fredriksson 2012a, 22.) On siis mahdollista, että riskinjako voi erota myös tältä osin kunnittain. Tuotteistamisprosessissa yksityisen toimijan riskinkannon osalta on keskeistä, miten ennakointiin suhtaudutaan (ks. Junnila & Fredriksson 2012a, 22). Ennakoitavuudella viitataan palvelun tuottamisesta aiheutuvien todellisten kustannusten epävarmuuteen eli taloudelliseen riskiin (Junnila & Fredriksson 2012a, 22). Myös Syrjä (2010, 97) mainitsee, että asumispalveluiden tuotteistaminen ja tarkka määrittely on onnistuneen kilpailutuksen edellytys.

Sopimuksessa määritellyt ehdot ja hinta liittyvät läheisesti myös sopimusten keston. Junnila ym. (2012, 106) havaitsivat kartoittaessaan yhteistyötä tuottajakyselyllä (eli yksityisille toimijoille suunnatulla kyselyllä) riittävän pitkän sopimuskauden olevan kaikin tärkein tekijä yhteistyön kannalta. Yksityisille toimijoille toiminnan vakaus ja ennakoitavuus on tärkeää pitkällä aikavälillä. Pitkäaikaisiin puitesopimuksiin liittyy kuitenkin yksityisen toimijan kannalta riskejä kuten kustannusriski, jos sopimusta ei ole sen

solmimisen jälkeen mahdollista muuttaa toimintaympäristön olosuhteiden muuttuessa (ks. Junnila ym. 2012, 106).

Myös investointeihin liittyviä riskejä saatetaan siirtää sopimusosapuolien kesken. Esimerkiksi Junnila ym. (2012, 97) mukaan kunnat pyrkivät vähentämään investointien muodostamia riskejä, hillitsemään kustannuskasvua ja vähentämään omaan talouteensa kohdistuvaa räsitusta siirtämällä välttämättömiä investointeja yksityisten toimijoiden hoidettavaksi.

3.6 Toiminnan asettamat pääomarakenteen vaatimukset

Kunnille ja hyvinvointialueille voidaan ajatella olevan tärkeää, että lakisääteisten sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisessa käytettävät yksityiset toimijat ovat riittävän vakavaraisia ja niiden toiminta on kestäväällä pohjalla. Toisaalta yksityisen toimijan kannalta luonnollisena tarpeena voidaan ajatella olevan toiminnan jatkuvuuden turvaaminen sekä mahdollisuus saada asianmukainen korvaus tuotetusta palvelusta. Aikaisemmin luvussa 3 on hahmoteltu toimialalle tyypillisiä, yksityisen ja julkisen toimijan väliseen sopimussuhteeseen liittyviä tekijöitä. Haastatteluilla onkin tarkoitus selvittää, onko näillä tekijöillä jotain yhteyttä yksityisten toimijoiden liiketoiminta-, investointi- ja rahoituspäätöksiin sekä pääomarakenteen suunnitteluun. Ennen varsinaisia haastatteluja käsitellään yritysten pääomarakenteeseen liittyvää keskeistä kirjallisuutta.

Rahoituskirjallisuus on käsitellyt erilaisia pääomarakenteeseen liittyviä teorioita laajasti Modiglianin ja Millerin (1958) optimaalista pääomarakennetta käsittelevän julkaisun jälkeen. Tunnetuimpia teorioita ovat trade off -teoria, pecking order -teoria, ajoitusteoria sekä agenttiteoria, joka yhdistetään toisinaan myös trade off -teoriaan. Moni empiirinen pääomarakenteeseen perehtynyt tutkimus on pyrkinyt tuloksillaan tukemaan jotain tiettyä pääomarakennetta selittävää teoriaa. Rahoituskirjallisuus ei ole kuitenkaan toistaiseksi onnistunut erottamaan vedenpitäviä empiirisiä tuloksia liittyen keskeisimpien teorioiden vahvuuksiin ja heikkouksiin. (Frank & Goyal 2009.)

Tämän tutkielman näkökulmassa on viitteitä trade off -teoriasta, sillä taustalla vallitsee ajatus siitä, että jotkin toimialakohtaiset tekijät saattavat vaikuttaa asumispalveluita tuottavien organisaatioiden pääomarakenteen suunnitteluun ja rahoituspäätöksiin. Tilastollisiin menetelmiin pohjautuvista tutkimuksista poiketen, tämän tutkielman tarkoituksena ei ole kuitenkaan löytää empiiristä tukea jollekin yksittäiselle pääomarakennetta selittävälle teoriasuuntaukselle, vaan ennemminkin hahmotella pääomarakenteeseen yleisesti vaikuttavia tekijöitä ja sitä, korostuvatko jotkut tekijät asumispalveluita tuottavien toimijoiden

kohdalla. Tässä kappaleessa esitellään tunnetuimmat pääomarakenteeseen liittyvät teoriat kuten Modiglianin ja Millerin (1958) teoreemat pääomarakenteesta täydellisillä markkinoilla sekä rahoituskirjallisuudessa kaksi keskenään kilpailevaa, mutta ei toisiaan poisulkevaa teoriaa rahoituspäätösten teosta, joita ovat trade off -teoria ja pecking order -teoria (ks. González & González 2012). Lisäksi hahmotellaan 2000-luvulla uudestaan pinnalle noussutta ajoitusteoriaa.

3.6.1 Modigliani ja Miller

Puhuttaessa pääomarakenteesta (capital structure) viitataan yleensä oman ja vieraan pääoman sekä mahdollisten muiden arvopaperien (securities) kuten välirahoituksen suhteeseen (ks. Myers 2001; Ross ym. 2002, 567; Berk & DeMarzo 2007, 428; Leppiniemi 2009, 71; Brealey ym. 2011, 418). Pääomarakenteen tutkimuksessa uraa uursivat Modigliani ja Miller (1958) tunnetuissa teoreemoissaan yrityksen pääomarakenteen vaikutuksesta yrityksen arvoon. Vaikka tämän tutkielman tarkoituksena ei ole perehtyä yrityksen arvon maksimointiin ovat Modiglianin ja Millerin (1958) teoreemat tärkeä pohja rahoitusrakenteen tutkimukselle (ks. Berk & DeMarzo 2007, 449).

Modigliani ja Miller (1958) käsittelevät tunnetuissa teoreemoissaan yrityksen pääomarakenteen vaikutusta yrityksen arvoon. Ensimmäisessä propositiossaan Modigliani ja Miller (1958) esittävät, että täydellisillä kitkattomilla pääomamarkkinoilla yrityksen kokonaisarvo ei ole riippuvainen sen rahoitusrakenteesta, vaan ainoastaan yritystoiminnan tuottamista markkinahintaisista kassavirroista. Myöhemmin, kun täydellisten markkinoiden olosuhteita laajennetaan, on löydettävissä mekanismeja, joiden kautta pääomarakente saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa yrityksen arvoon. Yksi tällainen merkittävä mekanismi, joka puuttuu täydellisiltä markkinoilta, on verotus. (ks. Brealey ym. 2011, 418.)

Kun Modiglianin ja Millerin (1958) ensimmäistä propositiota tarkastellaan ympäristössä, jossa otetaan huomioon esimerkiksi korkojen vähennyskelpoisuus, tulos muuttuu huomattavasti. Koska yrityksen maksamat korot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia, luo tämä kannustimen käyttää enemmän velkaa (Berk & DeMarzo 2007, 460). Tästä ilmiöstä käytetään yleisesti nimitystä verokilpi (interest tax shield). Verokilpi on se määrä veroja, joita yritys olisi maksanut, jos sillä ei olisi ollut taseessaan velkaa ja sitä kautta mahdollisuutta vähentää maksettuja korkoja verotettavasta tulosta. (Berk & DeMarzo 2007, 461.) Tällöin voidaan päästä tulokseen, jossa velallisen yrityksen arvo ylittää velattoman yrityksen arvon sillä määrällä, jolla korkoja voidaan vähentää (Berk & DeMarzo 2007, 462). Koska Modiglianin ja Millerin (1958) esittämissä markkinaolosuhteissa velkaantumiseen

ei liity kustannuksia, jotka vähentäisivät velkaantumisesta saatavaa hyötyä, kannustaisi korkojen vähennyskelpoisuus 100 % velkaantumisasteeseen (Frank & Goyal 2007, 141).

Lisääntyvään velan määrään liittyy kuitenkin todellisuudessa kasvanut konkurssiriski. Kasvaneen konkurssiriskin lisäksi markkinoilla on myös muita velkaantumiseen liittyviä epätäydellisyyksiä kuten taloudellisten hankaluuksien kustannukset, monimutkaisten sopimusten kustannukset, epätäydellisen informaation kustannukset ja velan vaikutus johdon kannustimiin (ks. Brealey ym. 2011, 418). Lisäksi yrityksellä on mahdollisuus hyötyä verokilvestä vain silloin, kun yrityksen tulos on positiivinen (Berk & DeMarzo 2007, 478).

3.6.2 Trade off -teoria

Optimaalisen velkaantumisasteen (leverage) valintaan liittyy myös muita tekijöitä kuin pelkästään verotuksen kautta saatavat taloudelliset hyödyt (Ross ym. 2002, 613). Velkaantumisasteella tarkoitetaan sitä, kuinka suuri osa yrityksen pääomasta on velkaa (Ross ym. 2002, 570). Mitä velkaantuneempi yritys on, sitä suurempi todennäköisyys sillä on kärsiä taloudellisen ahdingon kustannuksista (costs of financial distress) (ks. Berk & DeMarzo 2007, 501) tai jopa ajautua konkurssiin. Tätä tasapainottelua velan hyötyjen ja kasvavan konkurssiriskin kustannusten välillä kutsutaan trade off -teoriaksi (trade-off theory) (ks. Brealey ym. 2011, 418). Myöhemmin tässä tutkielmassa taloudellisten ahdingon kustannuksilla tarkoitetaan niitä suoria ja epäsuoria kustannuksia, jotka aiheutuvat joko yrityksen konkurssista tai yrityksen ajautumisesta taloudellisiin vaikeuksiin. Konkurssikustannuksia (bankruptcy costs) aiheutuu esimerkiksi lainopillisista sekä hallinnollisista palveluista konkurssin tapauksessa. Kustannuksia voi realisoitua myös epäsuorasti ja ilman konkurssia yrityksen ajautuessa taloudelliseen ahdinkoon. Tällaisia epäsuoria taloudellisen ahdingon kustannuksia ovat esimerkiksi vaikeudet pitää olemassa olevaa henkilöstöä tai palkata uutta henkilöstöä sekä asiakkaiden ja toimittajien haluttomuus tehdä kauppaa yrityksen kanssa, joka on ajautunut hankaluuksiin. (Berk & DeMarzo 2007, 495–497; Brealey ym. 2011, 447–452.)

Verokilvestä saatava hyöty on kuitenkin merkittävä tekijä yrityksille ja matalilla velkaantumisasteilla velan hyödyt ovat tyypillisesti merkittävämmät kuin taloudellisten hankaluuksien ja konkurssin todennäköisyys (Ross ym. 2002, 613). Trade off -teoria ottaa huomioon pääomamarkkinoilla vallitsevat epätäydellisyydet ja punnitsee velkaantumisesta saatavia hyötyjä niihin kustannuksiin, joita velkaantuminen aiheuttaa (ks. Myers 1984; Berk & DeMarzo 2007, 501; Myers 2001). Trade off -teorian mukaan optimaalinen

velkaantumisaste saattaakin siis vaihdella yritysten välillä. Yritysten, joilla on turvallisiksi miellettyä aineellista omaisuutta ja paljon verotettavaa tuloa, tulisi pyrkiä korkeampaan velkaantumisasteeseen kuin yritysten, joilla on riskistä aineetonta omaisuutta. (Brealey ym. 2011, 458.) Myersin (1984) mukaan taloudellisen ahdingon kustannuksiin keskittyvästä kirjallisuudesta onkin löydettävissä kannatusta kahteen eri väittämään yritysten rahoituskäyttäytymisestä:

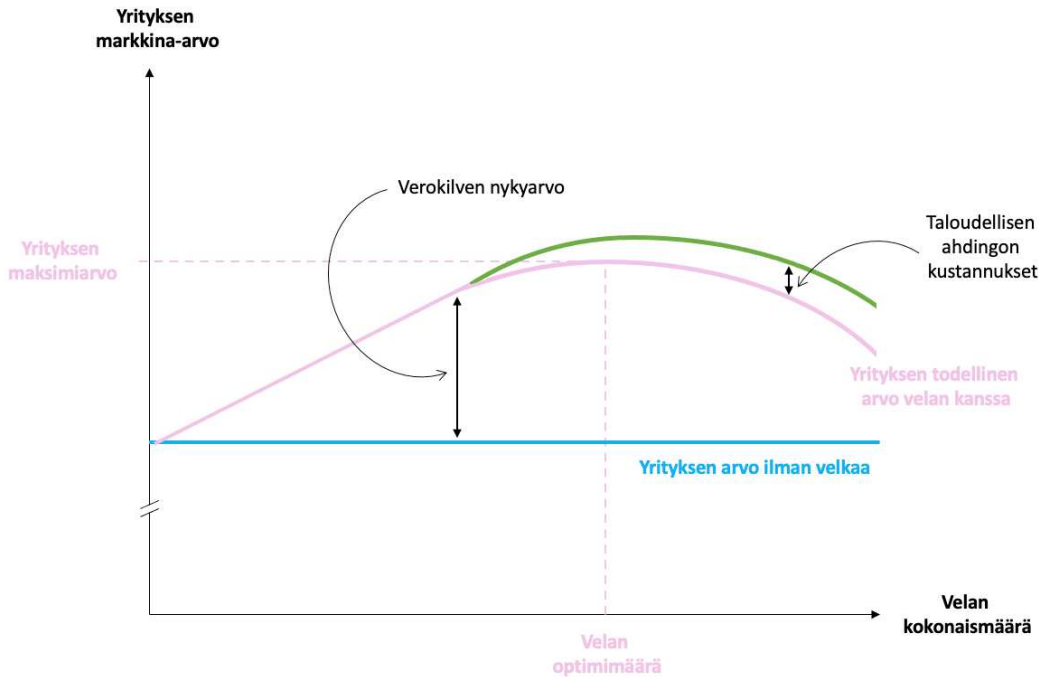
1. Yritysten, joilla on enemmän riskiä, tulisi käyttää vähemmän vieraan pääoman ehtoista lainarahoitusta.

Riskillä Myers (1984) tarkoittaa tässä yhteydessä yrityksen varojen markkina-arvon vaihtelua. Mitä suurempi arvon vaihtelu on, sitä suurempi on myös yrityksen todennäköisyys ajautua konkurssiin millä tahansa velkapaketilla (package of debt claims). Vastaavasti yritysten, joilla on vakaampi asema, on mahdollista lainata enemmän ennen kuin taloudellisen ahdingon ja konkurssikustannusten vaikutukset ovat suuremmat kuin velkarahoituksesta saatavat hyödyt.

2. Yritykset, joilla on aineellista omaisuutta, jonka voi helposti jälleenmyydä, lainaavat vähemmän kuin yritykset, joilla on erikoistunutta omaisuutta, aineetonta omaisuutta tai arvokkaita kasvumahdollisuuksia.

Odotetut taloudellisen ahdingon kustannukset eivät riipu pelkästään taloudellisten vaikeuksien todennäköisyydestä vaan myös vaikeuksien myötä koituneen arvonmenetyksen suuruudesta. Erikoistunut omaisuus, aineeton omaisuus tai kasvumahdollisuudet kärsivät todennäköisimmin arvonlaskusta taloudellisen ahdingon tapauksessa.

Kuviossa 5 hahmotellaan Myersin (1984) kuvaamaa staattista trade off -teoriaa, jossa yrityksen voidaan ajatella asettavan jonkin tavoitteen velkaantumisasteelle ja hiljalleen liikuvan sitä kohden hieman samaan tapaan kuin yritys mukauttaa osinkomaksujaan kohti tavoiteltua osinkoprosenttia (payout ratio).



Kuvio 5. Pääomarakenteen staattinen trade off -teoria (Myers 1984)

Kuviossa 5 kuvataan pääomarakenteen vaikutusta yrityksen arvoon, kun markkinoilla on epätäydellisyyksiä kuten verot ja taloudellisesta ahdingosta sekä konkurssista aiheutuvia kustannuksia. Staattisen trade off -teorian mukaan yrityksen arvo maksimoituu sillä velkatasolla, jolla velan lisäämisestä saatava hyöty ei enää ylitä velan lisäämisestä koituvia taloudellisen ahdingon kustannuksia (Myers 1984). Yrityksen arvo siis maksimoituu, kun velkarahoituksen hyödyt ovat yhtä suuret kuin velan lisäämisestä johtuvat marginaalikustannukset (González & González 2012).

Jos pääomarakenteen sopeuttamiseen ei liittyisi kustannuksia ja staattinen trade off -teoria pitäisi paikkansa, jokaisen yrityksen velkaantumisasteen tulisi olla optimitasolla. Todellisuudessa yritykset eivät voi kuitenkaan reagoida satunnaisiin tapahtumiin, jotka heilauttavat ne pois optimaalisesta velkaantumisasteesta välittömästi ja täysin ilman kustannuksia. (Myers 1984.) Trade off -teoria voidaankin jaotella staattiseen trade off -teoriaan ja dynaamiseen trade off -teoriaan. Keskeinen ero näiden kahden teorian välillä on tarkasteluperiodin pituus. (Frank & Goyal 2007, 142; 145.)

Yrityksen katsotaan noudattavan staattista trade off -teoriaa, jos sen velkaantumisaste määritellään yhden ajanhetken mukaan punniten veroista saatavien hyötyjen suhdetta velkaantumisen aiheuttamiin konkurssikustannuksiin. Toisaalta yrityksen nähdään

noudattavan target adjustment -käyttäytymistä, jos sillä on tavoiteltu velkaantumisaste ja sen voidaan nähdä aina jonkin muutoksen jälkeen hiljalleen hakeutuvan tavoitetasoaan kohti. (Frank & Goyal 2007, 142.) Target adjustment -hypoteesia voidaan soveltaa monissa eri dynaamisissa malleissa, jotka ottavat vaihtelevasti huomioon verojen ja taloudellisen ahdingon sekä konkurssikustannusten lisäksi myös muita tekijöitä (Frank & Goyal 2007, 137). Frank ja Goyal (2007, 137) argumentoivat, että eron tekeminen staattisen mallin ja target adjustment -käyttäytymisen välille on tärkeää sekä empiirisistä että teoreettisista syistä. Frank ja Goyal (2007) esittävätkin, että target adjustment -hypoteesiin liittyy huomattavasti selvempää empiiristä näyttöä kuin staattiseen trade off -teoriaan tai seuraavaksi käsiteltävään pecking order -teoriaan.

3.6.3 Pecking order -teoria

Myers (1984) esittää myös toisen mahdollisen hypoteesin sille, miten yritykset valitsevat pääomarakenteensa. Pecking order -teoriassa yrityksellä on preferenssijärjestys sen suhteen miten toteutettavat investoinnit ensisijaisesti rahoitetaan, toisin kuin trade off -teoriassa, jossa yrityksellä on tavoiteltu pääomarakenne. Pecking order -teoria pohjautuu epäsymmetriseen informaatioon eli siihen, että yrityksen johto tietää enemmän esimerkiksi yhtiön tulevaisuuden näkymistä ja riskeistä kuin ulkopuoliset sijoittajat (Brealey ym. 2011, 460; González & González 2012). Teorian mukaan tulorahoitus on yritykselle kannattavin vaihtoehto, sillä siihen ei liity epäsymmetrisen informaation aiheuttamaa alihinnoittelun ongelmaa kuten oman pääoman tai vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien liikkeellelaskuun (ks. Berk & DeMarzo 2007, 518). Pecking order -teorian mukaan yritykset rahoittavatkin hankkeitaan ensisijaisesti tulorahoituksella (Myers 1984; Brealey ym. 2011, 460).

Silloin kun yrityksen tulorahoitus ei riitä kattamaan rahoitustarpeita, yritykset käyttävät mieluummin vieraan pääoman ehtoista rahoitusta tai hybridi-instrumentteja sen sijaan, että laskisivat liikkeelle uusia osakkeita (Myers 1984). Oman pääoman ehtoisten osakkeiden liikkeelle laskeminen nähdään viimeisenä vaihtoehtona (Myers 1984; Berk & DeMarzo 2007, 518). Yrityksen velkaantumisasteen voidaankin pecking order -teorian mukaan ajatella heijastavan yrityksen kumulatiivista tarvetta ulkoiselle rahoitukselle (Myers 2001).

Vaikka pecking order -teorian voidaan nähdä toteutuvan aggregaattitasolla ja yritykset turvautuvat useimmiten tulorahoitukseen ja velan ottoon, on silti havaittavissa lukuisia

tapauksia, joissa turvaututaan osakkeiden liikkeellelaskuun, vaikka velkaehtoisen rahoituksen käyttö olisi mahdollista (Myers 1984; Berk & DeMarzo 2007, 518).

3.6.4 Ajoitusteoria

Bakerin ja Wurglerin (2002) julkaiseman artikkelin jälkeen ajoitusteoria (market timing theory) on enenevässä määrin haastanut pecking order -teorian sekä trade off -teorian (Huang & Ritter 2009). Ajoitusteorian mukaan velkamarkkinoiden tila ja osaketuotot (stock returns) vaikuttavat yritysten pääomarakenteen suunnitteluun (Frank & Goyal 2009). Ajassa vaihtelevien velan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen suhteellisten kustannusten nähdään muodostavan tärkeän tekijän yritysten arvopaperien liikkeeseenlaskupäätöksiin. Ajoitusteorian mukaan yritykset päätyvätkin suosimaan oman pääoman ehtoisen rahoituksen käyttöä niinä ajankohtina, kun oman pääoman suhteellinen kustannus on matala. (Huang & Ritter 2009.)

Ajoitusteorian mukaan yrityksen pääomarakenne heijasteleekin aikaisempia pyrkimyksiä ajoittaa oman pääoman hankkiminen (to time the equity market) mahdollisimman kannattaviin ajankohtiin. Ajoittamisella tarkoitetaan osakkeiden liikkeellelaskua, kun niiden hinta on korkea, ja takaisinostoa, kun hinnat ovat matalat. Tällä pyritään hyötymään tilapäisistä oman pääoman kustannusten vaihteluista suhteessa muihin rahoitusmuotoihin. (Baker & Wurgler 2002.) Ajoitusteorian perusidean mukaan johtajat tarkkailevat pääomamarkkinoiden tilannetta ja käyttävät sen ehtoista rahoitusta mikä on sillä hetkellä suhteessa edullisinta. Yritykset saattavat jopa lykätä arvopapereiden liikkeellelaskua tilanteissa, joissa markkinat eivät ole optimaaliset rahoituksen keräämiseen. Toisaalta, erityisen suotuisat markkinaolosuhteet saattavat houkutelaa keräämään varoja, vaikka yrityksellä ei olisi niille välitöntä tarvetta. (Frank & Goyal 2009.) Huang ja Ritter (2009) jopa esittävät, että historiallisilla pääoman kustannuksilla on pitkäkestoinen vaikutus yritysten pääomarakenteisiin.

Ajoitusteoria on esimerkki käyttäytymistieteellisestä yritysrahoituksesta (behavioral corporate finance). Yrityksen rahoituspäätökset saattavatkin liittyä yrityksen luonteen ja toimintaympäristön lisäksi myös ylimmän johdon persoonallisuuksiin. (Brealey ym. 2011, 463.)

3.6.5 Pääomarakenteeseen vaikuttavat tekijät

Toistaiseksi ei ole löydetty yhtä kaiken kattavaa teoriaa, joka pystyisi selittämään kaikki yritysten rahoituspäätöksiin liittyvät tekijät. Olemassa olevien rinnakkaisten teorioiden

hyöty saattaa riippua yrityksen varoista, toiminnoista ja olosuhteista. Esimerkiksi pienille yrityksille verokilvestä saatava hyöty on usein pienempi kuin taloudellisen liikkumavaran säilyttämisestä saatava hyöty, jolloin yritykset suosivat omaa pääomaa. (Brealey ym. 2011, 465.) Kaikkein arvokkainta taloudellinen liikkumavara eli käyttämätön velkakapasiteetti on sellaisille yrityksille, joilla on paljon nettonykyarvoltaan positiivisia investointimahdollisuuksia (ks. Brealey ym. 2011, 464). Toisaalta kauemmin toimineet (mature) listatut yhtiöt päätyvät useammin noudattamaan rahoituksen nokkimisjärjestystä (pecking order) ja suosivat tulorahoitusta epäsymmetrisen informaation ongelmien vuoksi (Brealey ym. 2011, 465).

Myös esimerkiksi koetut riskit saattavat olla sidoksissa pääomarakenteeseen. Yritysten kohtaamat riskit voidaan karkeasti jaotella kahteen ryhmään: rahoitus- sekä liikeriskeihin. Liikeriskit liittyvät yrityksen reaali prosessiin eli varsinaiseen liiketoiminnan harjoittamiseen, kun taas rahoitusriskit liittyvät tyypillisesti esimerkiksi valuutta-, korko-, luotto-, ja likvideettiriskeihin. (Leppiniemi 2009, 46-49.) Rahoitusriskillä voidaankin tarkoittaa sitä ylimääräistä riskiä, joka johtuu velkarahoituksen käytöstä (Ross ym. 2002, 578). Liikeriskien voidaan taas nähdä muodostuvan sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä. Sisäisiin riskeihin voidaan lukea yrityksen omaan toimintaan liittyviä riskejä kuten yrityksen toimiala, kyky sopeutua ympäristön muutoksiin ja suhdanteisiin, kyky käyttää yrityksen varoja tehokkaasti ja yrityksen johdon kyvykkyys. Ulkoisia riskejä puolestaan ovat ulkoiseen toimintaympäristöön liittyvät riskit kuten markkinoiden ja yrityksen toimintaympäristön odottamattomat muutokset. (Leppiniemi 2009, 47.)

Liikeriskejä voidaan hallita pitämällä huoli yrityksen puskureiden, mukautumiskyvyn ja joustomahdollisuuksien olemassaolosta (ks. Leppiniemi 2009, 47). Liikeriskin ja rahoitusriskin voidaan myös nähdä kytkeytyvän toisiinsa. Mitä suurempi yrityksen rahoitusriski on, sitä pienempiä liikeriskejä yritys voi kantaa, jotta yritys voisi selviytyä vieraseen pääomaan liittyvistä sitoumuksistaan. Tämä toimii myös toiseen suuntaan: rahoitukselliset puskurit ja hyvä rahoituksellinen tilanne voivat myös mahdollistaa suuremman liikeriskin kantamisen. (Leppiniemi 2009, 55.) Omalla pääomalla voi myös olla erilaisissa yrityksissä ja yritysmuodoissa erilainen rooli (ks. Leppiniemi 2009, 74). Esimerkiksi osakeyhtiöiden tapauksessa oma pääoma toimii puskurina rahoitusriskeille. Yrityksen tuloksen ollessa riittämätön suhteessa rahoituksellisiin velvoitteisiin, voidaan vaje korjata oman pääoman avulla. (Leppiniemi 2009, 75.) Voisikin ajatella, että yksityiselle toimijalle yksi mahdollinen tapa hallita liikeriskiä olisi oman pääoman käyttö puskurina.

Velan määrän onkin havaittu olevan sidoksissa esimerkiksi toimialaan (Berk & DeMarzo 2007, 479–481; Brealey ym. 2011, 440). Eri toimialoilla yrityksen kassavirtojen suuruudessa ja ajoituksessa saattaakin olla huomattavia eroja. Esimerkiksi nuorilla teknologia-yrityksillä ja bioteknologiaan suuntautuneilla yrityksillä verotettava tulos on pieni ja tätä kautta myös verotuksen kannalta optimaalinen velan määrä on matala, sillä ilman verotettavaa tulosta korkojen verovähennysmahdollisuudesta ei ole hyötyä. Verotuksen näkökulmasta optimaalisen velkatason tulisikin olla sidoksissa yrityksen sen hetkiseen tulovirtaan. (Berk & DeMarzo 2007, 479–481.)

Toimiala onkin tälle tutkielmalle kaikkein luonnollisin ja ensisijainen näkökulma. Tämän vuoksi esimerkiksi trade off -teorian tarkastelu on oleellista, sillä Brealey ym. (2011, 459) esittävät, että trade off -teorialla on mahdollista selittää monia toimialakohtaisia eroja yritysten pääomarakenteissa. Esimerkiksi korkeaan teknologiaan erikoistuneet yritykset, joilla on tyypillisesti aineetonta ja riskisempää omaisuutta, turvautuvat harvemmin velkarahoitukseen kuin yritykset, joiden varat ovat aineellisia ja turvallisiksi miellettyjä. Esimerkki paljon vieraan pääoman ehtoista rahoitusta käyttävästä toimialasta on lentoyhtiöt. (Brealey ym. 2011, 459.) Haastatteluiden avulla onkin tarkoitus kartoittaa toimialalle tyypillistä dynamiikkaa yksityisen ja julkisen toimijan välillä sekä muita tekijöitä, jotka saattavat heijastaa vaikutuksia asumispalveluiden toimialalla toimivan organisaation pääomarakenteen suunnitteluun.

Trade off -teoria ei kuitenkaan pysty selittämään kaikkia yritysten rahoitusrakenteeseen liittyviä tekijöitä. On esimerkiksi havaittavissa, että kaikkein kannattavimmat yritykset lainaavat tyypillisesti vähiten, vaikka trade off -teorian mukaan tällaisilla yrityksillä tilanne olisi päinvastainen. Enemmän tuloja tarkoittaisi enemmän velkakapasiteettia ja suurempaa kannustinta suojata tuloja veroilta verokilven avulla. (Brealey ym. 2011, 459). Rahoituskirjallisuudesta onkin löydettävissä toimialan lisäksi useita muita tekijöitä, joiden ajatellaan vaikuttavan yrityksen pääomarakenteeseen. Esimerkiksi Titman ja Wessels (1988) mainitsevat, että yleisesti pääomarakenteeseen vaikuttavia tekijöitä arvellaan olevan yrityksen tulojen volatiilisuus, kannattavuus, velkaan liittymättömät verokilvet (non-debt tax shields), toimiala, kasvu, ainutlaatuisuus, koko, omaisuuden rakenne (asset structure). Titman ja Wessels (1988) löytävät tukea tutkituista tekijöistä ainutlaatuisuudelle, yrityksen historialliselle kannattavuudelle sekä yrityksen koolle erityisesti lyhytaikaisen velan osalta, joka viittaisi transaktiokustannusten merkitykseen erityisesti pienillä yrityksillä. Vaikka muille tekijöille ei löydy suoraa tukea tutkitusta aineistosta, huomauttavat

Titman ja Wessels (1988) mahdollisuudesta, että malliin valitut tekijät eivät välttämättä kuvasta täydellisesti tutkittua ilmiötä ja kaikkia sen ominaisuuksia.

Harris ja Raviv (1991, 334) taas esittävät kokoomatutkimuksessaan, että tutkimuksen tekohelellä saatavilla olevat tutkimukset ovat yleisesti yhtä mieltä siitä, että yritysten velkaantumistasle nousee suhteessa yrityksen kiinteään omaisuuteen, yrityksen kokoon, velkaan liittymättömiin verokilpiin (nondebt tax shields) ja kasvumahdollisuuksiin. Toisaalta suhteen nähään olevan negatiivisesti korreloitunut volatilitettiin, tutkimus- ja kehityskustannuksiin, mainonnan kustannuksiin, konkurssin todennäköisyyteen, kannattavuuteen ja myytävän tuotteen ainutlaatuisuuteen. Harris ja Raviv (1991, 341) löytävät myös viitteitä siitä, että toimialan tiukalla sääntelyllä on yhteys yrityksen velkaantumistaseseen. Sääntelyn voidaan siis nähdä nostavan toimialalla toimivien yritysten velkaantumistasetta.

Frank ja Goyal (2009) taas tarkastelevat julkisen kaupankäynnin kohteena olevia amerikkalaisia yrityksiä sekä markkina-arvoisen velkaantumistasen että kirjanpitoarvoisen velkaantumistasen suhteen vuosina 1950–2003. He havaitsivat, että kaikkein luotettavimpia tekijöitä markkina-arvoisen velkaantumistasen (market leverage) selittämiseen olivat toimialan velkaantumistasen mediaani, yrityksen varojen markkina-arvon suhde kirjanpitoarvoon (market-to-book assets ratio), aineellisuus (tangibility), voitot (profits), logaritmi varallisuuden arvosta (log of assets) ja odotettu inflaatio. Näistä velkaantumistasetta nostavia tekijöitä olivat toimialan velkaantumistasen mediaani, aineellisuus, logaritmi varallisuuden arvosta sekä odotettu inflaatio. Negatiivisesti korreloituneita olivat yrityksen varojen markkina-arvon suhde kirjanpitoarvoon ja voitot. Frank ja Goyal (2009) havaitsivat lisäksi, että osinkoa maksavilla yrityksillä on tyypillisesti alhaisempi velkaantumistasle. Frank ja Goyal (2009) havaitsivat tarkastellessaan edellä mainittujen tekijöiden vaikutusta velkaantumistasen kirjanpitoarvoon (book leverage), että yrityksen koko, varojen markkina-arvon suhde kirjanpitoarvoon ja inflaatio menettävät selitysvoi- mansa.

Edellä esitettyjen tekijöiden lisäksi kirjallisuudessa on tutkittu myös monen muun tekijän mahdollista vaikutusta yrityksen pääomarakenteeseen. Koska tutkielman tarkoituksena on selvittää asumispalveluiden toimialalla merkittävien ominaispiirteiden vaikutuksia tai ominaispiirteiden mahdollisesti asettamia vaatimuksia pääomarakenteelle, ei tässä tutkielmassa käsitellä kaikkia mahdollisia selittäviä tekijöitä kattavasti. Teoriaosuudessa on käsitelty syvällisesti niitä yksityisen ja julkisen toimijan välisen yhteistyön erityispiirteitä

ja tekijöitä, joiden vaikutusta halutaan tarkemmin selvittää puolistrukturoitujen teema-haastattelujen avulla. Haastatteluilla kerättyä aineistoa analysoitaessa kiinnitetään erityisesti huomiota toimialalla tyypillisesti vallitseviin riskeihin ja konkurssikustannuksiin sekä asumispalveluita tuottavan yksityisen toimijan kokoon. Myös tyypillistä omaisuuden luonnetta sivutaan, sillä asumispalveluiden tuottamisen keskiössä on hoivakiinteistö, jossa palvelua tuotetaan. Haastatteluihin jätetään myös tilaa sellaisille havainnoille, jotka eivät nousseet esiin kirjallisuuskatsauksessa.

Organisaation koon huomioiminen on olennaista haastattelujen tuloksia tulkittaessa, sillä esimerkiksi González ja González (2012) argumentoivat, että se kumpi teoria (trade off -teoria vai pecking order -teoria) saa enemmän empiiristä tukea, on sidoksissa tarkasteltavien yritysten kokoon. Väitteen taustalla on ajatus epäsymmetrisen informaation ongelman korostumisesta erityisesti pienten yritysten kohdalla. Suuremmilla, listautuneilla yrityksillä on tiukemmat ja säännöllisemmät raportointivaatimukset ja tätä kautta myös informaation epäsymmetrian ongelma koetaan pienemmäksi, joka mahdollistaa edullisemman rahoituksen hankkimisen markkinoilta. Edellä esitellyt pääomarakenteen selittämiin keskittyvät pecking order- ja trade off -teoriat eivät siis sulje toisiaan täysin pois. (González & González 2012.) Vaikka organisaatioiden koko otetaan huomioon haastatteluja analysoitaessa, on hyvä huomata, että laadullisella analyysillä ei pyritä jonkin yksittäisen teorian tilastolliseen todistamiseen.

4 Metodologia ja aineisto

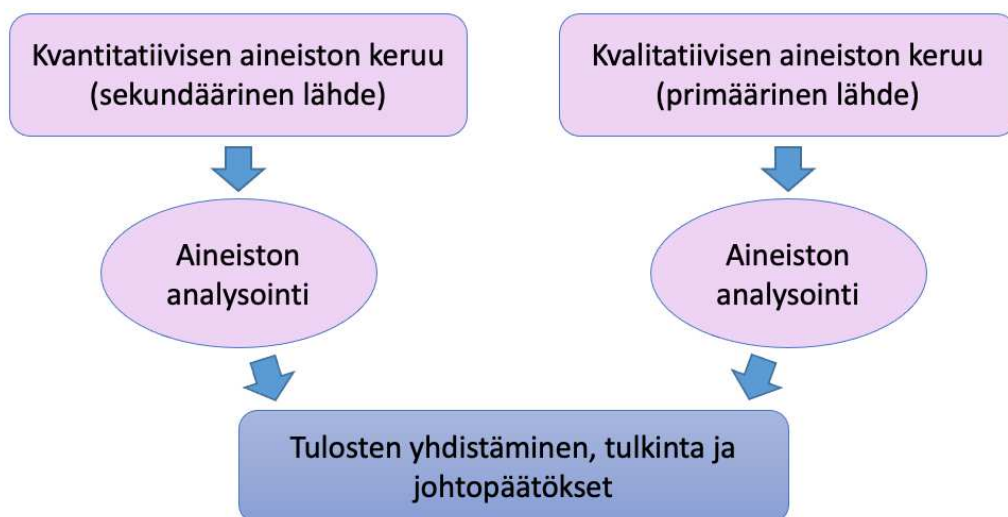
Tutkielman on tarkoitus rakentaa kattava kokonaiskuva yksityisen ja julkisen sektorin välisten erilaisten yhteistyömallien käytöstä vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden tuottamisessa. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on, onko yksityisen ja julkisen toimijan välisillä järjestelyillä taloudellisia vaikutuksia ja millaisia vaatimuksia yksityisen ja julkisen sektorin väliset yhteistyömallit asettavat yksityisen toimijan liiketoiminnan, investointien ja pääomarakenteen suunnittelulle. Koska tutkielman tavoitteiden mukaisten vastausten löytämiseen vaaditaan sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä, toteutetaan tämä tutkielma monimenetelmätutkimuksena.

Tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät tulee valita aina tutkimusongelmasta ja -kohteesta riippuen (Bell & Bryman 2018, 585; Dewasiri ym. 2018). Viime vuosina ajatus kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen yhteensovittamisesta on lisääntynyt (Hirsjärvi & Hurme 2008; Creswell 2014). Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän käyttämistä yhdessä kutsutaan monimenetelmätutkimukseksi (mixed methods) (Hurmerinta-Peltomäki & Nummela 2006; Creswell 2014; Bell & Bryman 2018). Monimenetelmätutkimuksessa voidaan yhdistellä kvalitatiivisia aineistonkeruu- ja/tai analysointimenetelmiä kvantitatiivisiin aineistonkeruu- ja/tai analysointimenetelmiin. Aineisto voidaan kerätä joko samaan aikaan tai peräkkäin. Lisäksi aineisto voidaan yhdistää yhdessä tai useammassa vaiheessa tutkimusprosessia. (Hurmerinta-Peltomäki & Nummela 2006.)

Motivaationa monimenetelmätutkimuksen valintaan saattaa olla esimerkiksi pyrkimys saavuttaa parempi ymmärrys monimutkaisesta ilmiöstä tai tutkimuksen korkeamman validiteetin saavuttaminen (Hurmerinta-Peltomäki & Nummela 2006). Monimenetelmätutkimus saattaa antaa kattavamman kuvan kuin yhtä tutkimusmenetelmää käytettäessä ja syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä (Bell & Bryman 2018, 641; Creswell 2014). Monimenetelmätutkimuksella onkin mahdollista luoda jopa uutta tietoa ja teoriaa tutkittavasta aiheesta (Hurmerinta-Peltomäki & Nummela 2006). Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan voidaankin ajatella, että koska tutkimuksessa voi olla useammanlaisia tutkimusongelmia, voidaan siinä myös käyttää useampia tutkimusmenetelmiä. Jos tietoa halutaan esimerkiksi tutkittavan ilmiön voimakkuudesta, on tyypillistä käyttää kvantitatiivisia menetelmiä (Hirsjärvi & Hurme 2008). Hirsjärvi ja Hurme (2008) esittävät, että monimenetelmäisyydellä on mahdollista saavuttaa esimerkiksi laajempia näkökulmia tai lisätä tutkimuksen luotettavuutta.

Brymanin (1992) mukaan ajatusmaailman kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen integroinnista voidaan nähdä jakautuvan pääsääntöisesti kahteen koulukuntaan. Ensimmäisen ajattelutavan mukaan kaksi erilaista epistemologista näkemystä vaikeuttaa tutkimusten integrointia, sillä näkemykset validista tiedosta eroavat toisistaan. Toisen näkemyksen mukaan kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus perustuvat ainoastaan erialaisiin tiedonkeruumenetelmiin ja ne voidaan tämän vuoksi integroida. (ks. Bryman 1992.) Tässä tutkielmassa noudatetaan jälkimmäistä ajatusmaailmaa. Kahdella toisiaan täydentävällä menetelmällä hahmotellaan laajempaa kokonaisuutta. Tutkimuskysymykset, joihin eri menetelmillä etsitään vastauksia, eroavat kuitenkin toisistaan. Sarajärvi ja Tuomi (2017, 55) esittävätkin, että monimenetelmätutkimus mahdollistaa sellaisen tutkimusongelman asettamisen, johon määrällinen tai laadullinen lähestymistapa ei kykene yksin vastaamaan. Tutkielman kvantitatiivisessa osiossa tutkitaan kvantitatiivisilla menetelmillä kerättyä aineistoa kvantitatiivisin menetelmin, kun taas tutkielman kvalitatiivisessa osiossa tutkitaan kvalitatiivisin menetelmin kerättyä aineistoa kvalitatiivisin menetelmin.

Tässä tutkielmassa aineistot kerätään peräkkäin, mutta ajallisesti hyvin lähellä toisiaan. Kvantitatiivisen osion data kerätään ensin ja kvalitatiivisen osion data sen jälkeen. Aineistojen keruu ei kuitenkaan liity toisiinsa tai täydennä toisiaan. Aineistot kerätään ja analysoidaan aluksi erikseen. Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa tuloksia tulkitaan suhteessa toisiinsa ja näistä tulkinnoista tehdään johtopäätökset. Tässä tutkielmassa sovellettua monimenetelmämallia havainnollistetaan kuviossa 6.



Kuvio 6. Monimenetelmätutkimuksen vaiheet tässä tutkielmassa (mukaillen Eriksson & Kovalainen 2008, 77–78)

Kuviossa 6 mukaillaan Erikssonin ja Kovalaisen (2008, 77–78) jaottelua datan eri tyypeistä. Dataa voidaan ajatella olevan kahta eri tyyppiä: primääristä sekä sekundääristä dataa. Primäärinen data on tutkijan itsensä keräämää dataa ja sekundäärinen data on jo olemassa olevaa dataa. Tässä tutkimuksessa käytetään sekä itse kerättyä primääristä dataa että sekundääristä dataa. Primääristä dataa voidaan kerätä esimerkiksi haastattelujen tai havainnoinnin avulla. (Eriksson & Kovalainen 2008, 77–78.)

Vaikka monimenetelmätutkimuksen kvantitatiivisella osiolla viitataan usein esimerkiksi kyselyihin, tässä tutkielmassa hyödynnetään kvantitatiivisessa tutkimuksessa kuntien avointa talousdataa (ks. Bryman 1992). Tässä tutkielmassa kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus saavat yhtäläisen painoarvon, sillä kumpaakin tutkimustapaa tarvitaan tutkimuskysymyksiin vastaamiseen.

4.1 Tilastollisen analyysin metodologia ja aineisto

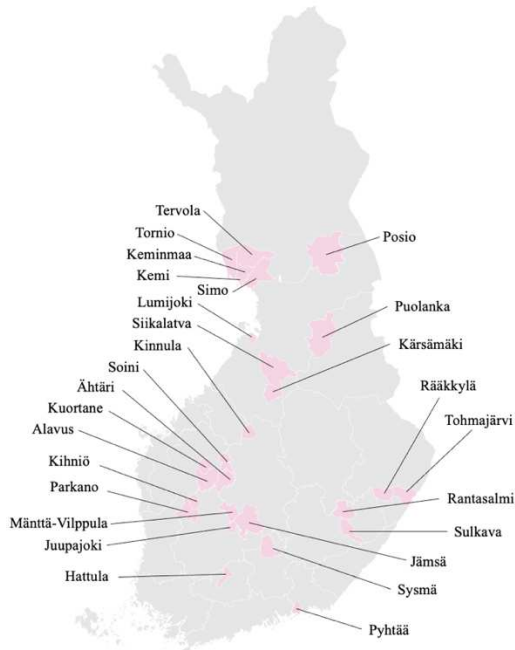
Tämän tutkielman tilastollinen analyysi jakautuu kahteen vaiheeseen. Ennen varsinaista tilastollista kustannusvaikutusanalyysiä käytettävä data esikäsitellään Propensity Score Matching (myöhemmin PSM) -menetelmällä. PSM-menetelmällä pyritään löytämään tutkittaville kokonaisulkoistuskunnille mahdollisimman hyvin kuntien väestörakennetta ja palvelutarvetta vastaava kontrolliryhmä. Luomalla jokaiselle kunnalle propensiteettipistemäärä valittujen muuttujien kuntakohtaisten arvojen perusteella kunnalle luodaan ikään kuin ehdollinen todennäköisyys koeryhmään eli ulkoistuskuntiin kuulumiselle (ks. Rosenbaum & Rubin 1983; Caliendo & Kopeinig 2008; Jokinen 2020). PSM-menetelmä ei siis itsessään ole analyysi- tai estimointimenetelmä, sillä se vaatii aina jonkin toisen menetelmän lisäksi (Ho ym. 2007).

Kun PSM-menetelmällä on löydetty jokaiselle käsiteltävälle kunnalle kontrollikuntien ryhmä, toteutetaan kustannusanalyysi Difference-in-Differences (myöhemmin DiD) -menetelmällä, jolla pyritään vastaamaan kysymykseen millaisia taloudellisia vaikutuksia kokonaisulkoistuksilla on kuntien kustannuksiin tai kustannuskasvuun. DiD-menetelmällä verrataan ulkoistuskuntien (koeryhmä) kustannuskasvun muutosta PSM-menetelmällä valittujen kuntien (kontrolliryhmä) kustannuskasvun muutokseen (ks. Gertler ym. 2016, 130).

Tilastollisessa analyysissä käytettävä tutkimusaineisto on kerätty ja yhdistetty monista eri lähteistä. Tieto kokonaisulkoistuskunnista on kerätty ensisijaisesti Kuntaliiton (2019b; 2020; 2021) tekemistä selvityksistä sekä Jokisen (2020) raportista. Tiedot kustannuksista

sekä käytetyistä indikaattoreista ja väestöön liittyvistä tiedoista on kerätty THL:n ylläpitämästä Sotkanet-tietokannasta sekä Tilastokeskuksen verkkosivuilta.

Tilastollisessa analyysissä tutkitaan kokonaisulkoistuskuntia, joissa on toteutettu koko sosiaali- ja terveystalouden ulkoistus 2000–2020-luvuilla. Suomessa on tehty kokonaisulkoistuksia tällä aikavälillä yhteensä 27 kappaletta (Kuntaliitto 2019b; 2020; 2021; Jokinen 2020). Kuviossa 7 on esitetty kaikki kokonaisulkoistuskunnat.



Kuvio 7. Kunnat, joissa on toteutettu kokonaisulkoistus 2000–2020-luvuilla

Kustannusanalyysiin on valittu näistä kunnista yhteensä 20 kuntaa. Puolanka on poistettu otannasta, sillä Puolangan osallistuttua Kainuun kuntakokeiluun ei vertailukelpoista kustannustietoa ole saatavilla vuoteen 2012 saakka (Jokinen 2020). Meri-Lapin osalta ulkoistuskokonaisuuteen kuuluvissa kunnissa ei ole ulkoistettu asumispalveluita. Ulkoistettuja palveluita ovat esimerkiksi perusterveydenhuollon- ja erikoissairaanhoidon palvelut. (ks. Mehiläinen: Tietoa yrityksestä Mehiläinen Länsi-Pohja Oy; Kuntaliitto 2020.) Näin ollen tässä tutkielmassa ei tarkastella Meri-Lapin kokonaisuutta. Myöskään Hattulaa eikä Tervolaa ole sisällytetty analyysiin, sillä vaikka Hattulasta ja Tervolasta puhutaan usein kokonaisulkoistuksina, on kyse kuitenkin osaulkoistuksista. Tervolassa on ulkoistettu korkeintaan 30 % kunnan sosiaali- ja terveystalouden palveluista. Hattulan osalta ei ole myöskään saatavilla dataa ulkoistusvuoden jälkeen, sillä ulkoistus on toteutettu 1.4.2020. (ks. Kuntaliitto 2020; Jokinen 2020.) Taulukossa 1 on lueteltu kokonaisulkoistuskunnat lajiteltuna

palveluita tuottavan yksityisen toimijan mukaan sekä eritelty tarkemmat tiedot toteutetuista kokonaisulkoistuksista ja analyysissä huomioitavista seikoista.

Taulukko 1. Kokonaisulkoistuskunnat Suomessa vuosina 2000–2020 (Markkinaoikeus: 254/13; Kuntaliitto 2019b; 2020; 2021; Jokinen 2020)

Pihlajalinna (yhteisyritys kunnan tai kuntayhtymän kanssa)					
Kunta	Asukasluku vuonna 2010	Ulkoistusajankohta	Yritys	Lisätietoja	Otannassa
Mänttä-Vilppula	11 413	1.1.2013 - 2026 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Juupajoki ¹	2 094	1.9.2014 - 31.12.2017	Pihlajalinna (yhteisyritys)	¹ Tämän jälkeen Mänttä-Vilppulan sopimuksessa	Kyllä
Parkano	6 978	1.1.2015 - 31.12.2024	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Kihniö	2 226	1.5.2015 - 30.4.2025 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Jämsä	22 691	1.9.2015 - 31.8.2025	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystaloyhtymä KuusSote					
Alavus	12 439	1.1.2016 - 31.12.2025 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Kuortane	3 943	1.1.2016 - 31.12.2025 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Ähtäri	6 482	1.1.2016 - 31.12.2025 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Soini	2 391	1.1.2017 - 31.12.2026 + 5 vuoden optio	Pihlajalinna (yhteisyritys)		Kyllä
Attendo --> Terveystalo vuonna 2018					
Kunta	Asukasluku vuonna 2010	Ulkoistusajankohta	Yritys	Lisätietoja	Otannassa
Puolanka ²	3 063	1.1.2013 - 31.12.2019 + 1.1.2020 alkaen 4 vuotta + 3 vuoden optio	Attendo --> Terveystalo 2018	² Puolangan osallistuttua Kainuun kuntakokeiluun ei vertailukelpoista kustannustietoa tietoa ole saatavilla vuoteen 2012 saakka	Ei
Kärsämäki	2 872	1.7.2015 - 30.6.2022 + 5 vuoden optio	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Sysmä	4 305	1.1.2017 - 31.12.2025 + 5 vuoden optio	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Sulkava	2 938	1.1.2017 alkaen 6 + 4 vuotta	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Siun soten jäsenkunta 1.1.2017 alkaen, jolloin sopimus siirtynyt kuntayhtymälle					
Rääkkylä	2 554	2011 - 31.12.2020	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Tohmajärvi	5 008	1.1.2013 - 31.12.2019	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Kymsoten jäsenkunta 1.1.2019 alkaen, jolloin sopimus siirtynyt kuntayhtymälle					
Pyhtää	5 355	1.1.2015 - 31.12.2024	Attendo --> Terveystalo 2018		Kyllä
Terveystalo					
Kunta	Asukasluku vuonna 2010	Ulkoistusajankohta	Yritys	Lisätietoja	Otannassa
Rantasalmi	3 996	1.1.2015 - 31.12.2020, jatkosopimus vuosille 2021 ja 2022	Terveystalo		Kyllä
Kinnula	1 821	1.10.2017 alkaen, 15 vuotta	Terveystalo		Kyllä
Lumijoki ³	1 994	1.1.2018 alkaen, 5 vuotta	Terveystalo	³ Lumijoen sopimus on jällenpäin riitautettu ja sovittu loppuvaksi 31.5.2022 (kuusi kuukautta aiemmin kuin alkuperäisessä sopimuksessa)	Kyllä
Tervola ⁴	3 444	1.10.2018 - 31.12.2028	Terveystalo	⁴ Ulkoistettu vain osittain	Ei
Hattula ⁵	9 657	1.4.2020-31.12.2023	Terveystalo	⁵ Ei ulkoistuksen jälkeistä dataa	Ei
Mehiläinen					
Kunta	Asukasluku vuonna 2010	Ulkoistusajankohta	Yritys	Lisätietoja	Otannassa
Siikalatva	6 179	1.1.2017-31.12.2026	Mehiläinen		Kyllä
Meri-Lappi ⁶				⁶ Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido	
Keminmaa	8 573	06/2018 alkaen, 15 vuotta	Mehiläinen		Ei
Kemi	22 537	06/2018 alkaen, 15 vuotta	Mehiläinen		Ei
Tornio	22 513	06/2018 alkaen, 15 vuotta	Mehiläinen		Ei
Simo	3 489	06/2018 alkaen, 15 vuotta	Mehiläinen		Ei
Coronaria					
Kunta	Asukasluku vuonna 2010	Ulkoistusajankohta	Yritys	Lisätietoja	Otannassa
Posio	3 874	1.6.2016 alkaen, 12 vuotta	Coronaria		Kyllä

Ensimmäinen tutkittava kokonaisulkoistus on tapahtunut Rääkkylässä vuonna 2011, jonka jälkeen kokonaisulkoistukset ovat yleistyneet.

Vuoden 2018 joulukuussa tapahtuneen Terveystalon ja Attendon fuusioitumisen jälkeen ulkoistetun tuotannon järjestelyissä on tapahtunut muutoksia. Attendo jatkaa hoivapalveluiden tuottajana ja alihankkijana, mikäli sopimus on tehty Attendo Oy:n kanssa. Toisaalta hoivapalvelut, jotka ovat Attendo Kuntaturva Oy:n tuottamia, ovat siirtyneet henkilöstöineen Terveystalolle. (Kuntaliitto 2019b; 2020; 2021.) Pihlajalinnan tuottamat kokonaisulkoistukset on toteutettu yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa (Kuntaliitto 2020). Lumijoen osalta ulkoistuksen jälkeen riitautettu sopimus ei vaikuta analyysiin, sillä sopimus päättyy vasta tarkastelujakson lopussa. Niiden kuntien (Juupajoki, Jämsä, Kinnula) kohdalla, joissa kokonaisulkoistus on toteutettu vasta loppuvuodesta ja varsinaisia ulkoistuskuukausia jää tilikaudelle alle viisi, katsotaan ulkoistusvuodeksi vasta ensimmäinen kokonainen kalenterivuosi, sillä kustannustiedot ovat saatavilla ainoastaan vuositasolla.

4.2 Propensity Score Matching (PSM)

Kuntien erilaisista ominaisuuksista (esim. väkiluku, ikärakenne, kaupunkimaisuus tai muut väestölle ominaiset piirteet) johtuen yksittäisen kunnan vertaaminen kansalliseen keskiarvoon ei ole mielekäästä. Jotta todellinen kausaalinen kustannusvaikutus saadaan selville, on kuntaa, jossa kokonaisulkoistus on tapahtunut, kyettävä vertaamaan ominaisuuksiltaan vastaavanlaiseen kuntaan tai ryhmään kuntia, jossa vastaavaa muutosta ei ole tapahtunut. Tutkittaville kokonaisulkoistuskunnille etsitään kontrolliryhmät Propensity Score Matchingin (PSM) eli propensiteettipisteisiin perustuvan kaltaistamisen avulla.

PSM-menetelmä on suosittu tapa estimoida kausaalisia syy-seuraussuhteita ja on monilla erilaisilla empiirisillä tutkimusaloilla käytetty menetelmä (Caliendo & Kopeinig 2008). Koska tutkimuskysymykseen sopivaa luonnollista koeasetelmaa ei ole löydettävissä, pyritään tutkimuskysymykseen löytämään vastaus PSM-menetelmällä etsimällä kokonaisulkoistuskunnille kaltaistetut verrokkikunnat kontrolliryhmäksi. Menetelmässä käytettävä propensiteettiluku (propensity score) kuvaa yksikön eli tässä tutkielmassa kunnan ehdollista todennäköisyyttä kuulua ulkoistuskuntien joukkoon selittävän muuttujavektorin ehdolla (ks. Rosenbaum & Rubin 1983; Caliendo & Kopeinig 2008; Jokinen 2020). Tärkeimmät vaiheet PSM-menetelmässä ovat datan valmistelu, propensiteettipisteiden estimointi, suoritettava kaltaistus ja lopulta kovariaattien tasapainon tarkastelu (Leite 2016, 5). Kaltaistamisprosessissa määritetään siis ensin jokaiselle kunnalle oma propensiteettipistemäärä ja sen jälkeen etsitään kontrollikuntien joukosta valitulla algoritmilla mahdollisimman samankaltaiset kunnat kontrolliryhmäksi. Ho ym. (2011) argumentoivat, että ennen varsinaista analyysia suoritettava tutkittavan datan etukäteen käsittely

MatchIt-paketilla parantaa tutkimuksen robustisuutta ja vähentää tulosten herkkyyttä mallin oletuksille. Ennen varsinaista analyysiä tehtävän datan etukäteisen käsittelyn jälkeen tutkija voi käyttää sitä tilastollista menetelmää mitä oli aikeissakin käyttää.

Propensiteettilukuja ja kaltaistamista (matching) voidaan käyttää myös vähentämään harhoja, joita liittyy koeasetelmiin, jotka eivät noudata satunnaistetun vertailukokeen (Randomized Controlled Trial, RCT) koeasetelmaa (ks. Rosenbaum & Rubin 1983; Austin 2011). Eräs tunnistettu harha on tilanne, jossa kontrolli- ja koeryhmään valikoituneet yksiköt (tässä tapauksessa kunnat) eroavat toisistaan jo ilman tapahtunutta muutosta eli ulkoistusta. Tällaista harhaa kutsutaan kirjallisuudessa vaihtelevasti valikoitumisharhaksi (selection bias) (Caliendo & Kopeinig 2008), sekoittavaksi tekijäksi (confounding variable) (Rosenbaum & Rubin 1983) tai sekoittavaksi harhaksi (confounding bias) (Haneuse 2016). Matching on yksi mahdollinen menetelmä vähentää tätä harhaa (Caliendo & Kopeinig 2008). Matchingin ideana on, että suuresta joukosta kuntia, joissa tutkittua muutosta ei ole tapahtunut, etsitään kuntia, jotka ovat relevanteilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltaisia kuin ulkoistuskunnat (ks. Caliendo & Kopeinig 2008).

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisesti valikoitumisharhaan vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa palvelun tarpeeseen vaikuttavat tekijät kuten kunnan ikärakenne ja sairastavuus. Koska on mahdollista, että juuri nämä tekijät vaikuttavat kunnan päätökseen ulkoistaa suuri osa palvelutuotannostaan, pyritään näille kunnille löytämään mahdollisimman hyvin kuntaa vastaava verrokkiryhmä muista kunnista.

Propensiteettiluku voidaan Rosenbaumin ja Rubinin (1983) mukaan esittää ehdollisena todennäköisyytenä sille, että kunta kuuluu koeryhmään ($z = 1$) seuraavasti:

$$e(x) = P(z = 1|x), \quad (6)$$

jolle pätee esitys

$$P(z_1, \dots, z_n | x_1, \dots, x_n) = \prod_{i=1}^n e(x_i)^{z_i} [1 - e(x_i)^{1-z_i}], \quad (7)$$

missä vektorilla x kuvataan niiden ominaisuuksien joukkoa, joiden perusteella kaltaistus tehdään.

Koska tutkimus ei noudata satunnaistetun vertailukokeen (Randomized Controlled Trial, RCT) koeasetelmaa, todellista propensiteettipisteiden määrää ei ole mahdollista määrittää ennalta. Propensiteettipisteiden määrä on kuitenkin mahdollista estimoida. (Brookhart ym. 2006; Austin 2011.) Propensiteettipistemäärän estimointi voidaan suorittaa parametrisilla malleilla (parametric models) tai datan louhinta (data mining) -malleilla. Tässä tutkielmassa käytetty parametrisiin malleihin kuuluva logistinen regressio on propensiteettipistemäärien estimoinnissa kaikkein käytetyin malli. (ks. Leite 2016, 30–31.) Regressiomalli voidaan kuvata Leiten (2016, 31) mukaan seuraavasti:

$$\text{logit}(Z_i = 1|X) = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki}, \quad (8)$$

missä muuttujat (X_{1i}, \dots, X_{ki}) kuvaavat yksittäisen kunnan i kaltaistukseen valittujen ominaisuuksien arvoja ja $(\beta_1, \dots, \beta_k)$ ovat näitä vastaavat regressiokertoimet. *Logit*-funktio

$$\text{logit}(Z_i = 1|X) = \log\left(\frac{P(Z_i = 1)}{1 - P(Z_i = 1)}\right) \quad (9)$$

puolestaan kuvaa logaritmista arvoa todennäköisyyksien suhteesta (odds) eli todennäköisyyttä kuulua kokonaisulkoistuskuntien joukkoon suhteessa todennäköisyyteen, että havaintoyksikkö ei kuulu kokonaisulkoistuskuntien joukkoon. Leiten (2010, 31) mukaan ratkaisemalla kaavasta (8) ja (9) $P(Z_i = 1)$ saadaan varsinainen propensiteettipisteiden määrää estimoiva funktio

$$e_i(X) = \frac{\exp(\text{logit}(Z_i = 1|X))}{1 + \exp(\text{logit}(Z_i = 1|X))}, \quad (10)$$

missä $e_i(X) = P(Z_i = 1)$ eli odotusarvo sille, millä todennäköisyydellä kunta kuuluu kokonaisulkoistuskuntien joukkoon.

Propensiteettipisteiden määrän estimoinnin jälkeen varsinainen kaltaistaminen (matching) eli verrokkien etsiminen voidaan toteuttaa monella eri menetelmällä. Kaltaistamisessa etsitään kontrolliryhmästä vastinpareja koeryhmään kuuluville yksiköille, joilla on samankaltaiset havaittavat ominaisuudet. Jos havaittavia ominaisuuksia ei ole montaa, on kaltaistamisen suorittaminen melko suoraviivaista. Useiden havaittavien ominaisuuksien tapauksessa joudutaan harkitsemaan, minkä havaittavien ominaisuuksien suhteen kaltaistaminen suoritetaan tai mitä painotusta kaltaistamisessa käytetään. (Dehejia & Wahba 2002.) Mitä enemmän muuttujia on, sitä vaikeampaa on löytää täysin vastaava

vertailukohta koeryhmään kuuluville yksiköille (Leite 2016, 2). Propensiteettipisteiden käytössä eli PSM-menetelmän etuna on, että useiden muuttujien huomioon ottaminen on mahdollista (Dehejia & Wahba 2002; Holmes 2013, 103). PSM antaa jokaiselle kunnalle yksilöllisen propensiteettipistemäärän, joka kuvaa niiden suhdetta muuttujiin.

Analysoitavasta aineistosta riippuen esikäsittelyyn käytettäviä propensiteettipisteitä käyttäviä kaltaistamisalgoritmeja ovat esimerkiksi lähimmän naapurin -menetelmä (Nearest Neighbour, NN), Full Matching -menetelmä ja Optimal Matching -menetelmä (ks. Leite 2016, 89–96). Tässä tutkielmassa kontrolliryhmät rakennetaan käyttämällä lähimmän naapurin -menetelmää. Lähimmän naapurin -menetelmä pyrkii löytämään koeryhmään kuuluvalla kunnalla propensiteettipistemäärältään mahdollisimman lähellä olevan vertailukunnan. Tällöin kontrolliryhmään valikoituu kuntia, jotka ovat tarkasteltaviksi määritellyiltä ominaisuuksiltaan mahdollisimman lähellä koeryhmään kuuluvaa kuntaa. (ks. Caliendo & Kopeinig 2008.) Algoritmi on siinä mielessä ahne (greedy), että se suorittaa vastinparien hakemisen tietyssä järjestyksessä eikä optimoi kaltaistamisen kokonaistulosta. Algoritmi aloittaa satunnaisesta kohdasta käytettävää aineistoa ja valitsee vuorossa olevan kokonaisulkoistuskunnan vastinpariksi aina propensiteettipistemäärältään kaikkein lähimmän kontrollikunnan. Koska algoritmin järjestys on satunnainen, saattaa kontrollikuntien joukossa olla todellisuudessa pistemäärältään lähempi kunta, mutta ellei sitä palauteta takaisin kontrolliryhmään, algoritmi ei hae sitä vastinpariksi. (ks. Austin 2011.) Lähimmän naapurin menetelmä sopii erityisesti tilanteisiin, joissa koeryhmän koko on pienempi kuin kontrolliryhmän koko (Leite 2016, 89). Koska Suomen kuntien määrä on kokonaisulkoistuskuntiin verrattuna jopa kymmenkertainen, on lähimmän naapurin menetelmä tältä osin perusteltu.

Lähimmän naapurin menetelmässä on mahdollista valita, sallitaanko kontrolliryhmän yksikön palautus takaisin kontrolliryhmään vai ei (Caliendo & Kopeinig 2008). Takaisinpalautuksen (replacement) etuna on, että jokaiselle koeryhmän yksikölle on mahdollista löytää kaikkein lähin vastine kontrolliryhmästä (Leite 2016, 89). Tässä tutkielmassa on mahdollistettu kontrollikunnan palautus takaisin, jolloin samaa kuntaa on mahdollista käyttää kontrollikuntana myös jollekin toiselle koeryhmään kuuluvalla kunnalla. Kunnan palautus takaisin kontrolliryhmään on relevanttia, koska moni kokonaisulkoistukseen päätynyt kunta on pienehkö ja ne sijaitsevat maantieteellisesti toistensa lähellä. Kunnalle on siis täysin satunnaista, missä järjestyksessä algoritmi poimii sen otannasta. Takaisinpalautuksen etuna onkin, että järjestys, jossa kaltaistaminen suoritetaan, ei vaikuta kaltaistamisen lopputulokseen (Leite 2016, 89). Kontrollikunnan takaisinpalautukseen liittyy valinta

harhan ja varianssin välillä. Jos takaisinpalautus sallitaan, kaltaistamisen laatu paranee keskimäärin ja harha vähentyy (Caliendo & Kopeinig 2008).

Lähimmän naapurin menetelmään liittyy takaisin palauttamisen lisäksi myös valinta, sallitaanko algoritmin löytävän useamman parin tarkasteltavalle koeryhmään kuuluvalla kunnalle. Vaihtoehtoina on, että algoritmi etsii jokaiselle koeryhmään kuuluvalla yksikölle joko yhden (one-to-one matching) tai useamman vertailukohtaan kontrolliryhmästä. Valittaessa useampi verrokki on mahdollista määrittää jokin tietty määrä k verrokkeja (one-to- k matching) tai vaihtuva määrä verrokkeja (variable ratio matching). (Leite 2016, 91.) Johonkin tiettyyn määrään k ei ole yleisesti suositeltu vaihtoehto, sillä se saattaa lisätä harhaa (Leite 2016, 91). Leiten (2016, 91) mukaan useammassa tutkimuksessa onkin todettu, että vaihtuva määrä verrokkeja tuottaa harhattomamman lopputuloksen kuin yksi-yhteen kaltaistaminen. Tässä tutkielmassa käytetään vaihtuvaa määrää verrokkeja ja vaihteluväli asetetaan kolmen ja viiden kontrollikunnan välille, jolloin algoritmi hakee kontrolliryhmästä keskimäärin neljä verrokkeja jokaiselle tutkitulle ulkoistuskunnalle.

On myös havaittu, että määrittämällä jokin maksimaalinen etäisyys tai ”kaliiperi” (caliper) muodostettaville pareille käytettäessä lähimmän naapurin menetelmää, voidaan parantaa lähimmän naapurin menetelmän laatua (Leite 2016, 91; Caliendo & Kopeinig 2008). Kaliiperi määritellään usein lineaarisoidun propensiteettiluvun standardoiduksi keskihajonnaksi (Leite 2016, 91). On kuitenkin huomattava, että jos maksimaalisen etäisyyden salliminen vähentää muodostettavien parien määrää, varianssi kasvaa (Caliendo & Kopeinig 2008). Rosenbaum ja Rubin (1985) käyttävät 0,25 suuruista kaliiperia tavoitteenaan poistaa vähintään 90 % harhasta. Tässä analyysissä määritellään kaliiperi 0,25 suuruiseksi kuten Rosenbaum ja Rubin (1985) esittävät. Tätä suuremmalla etäisyydellä algoritmi ei anna koeryhmään kuuluvalla kunnalle verrokkeja.

PSM-menetelmän päämääränä on vähentää harhaa (bias) ja malliriippuvuutta (model dependence) vähentämällä epätasapainoa muuttujissa ennen käsittelyä (treatment) koeryhmän ja kontrolliryhmän välillä. King ja Nielsen (2019) kuitenkin argumentoivat, että PSM-menetelmän käyttö saattaa joissain tapauksissa jopa aiheuttaa täysin päinvastaisen tuloksen lisäten muuttujien epätasapainoa, malliriippuvuutta ja harhaa. Heidän mukaansa ongelma on lähtöisin siitä, että PSM-menetelmällä yritetään jäljitellä satunnaistettua koeasetelmaa. Ongelmia syntyy varsinkin, jos kaltaistusalgoritmi jatkaa optimaalisen tuloksen jälkeen prosessia ja karsii otoksesta satunnaisesti pois liikaa yksiköitä lisäten näin epätasapainoa. King ja Nielsen (2019) suosittelivatkin käytettäväksi jotain muuta

kaltaistamismenetelmää kuten Coarsened Exact Matchingia (CEM). King ja Nielsen (2019) mainitsevat kuitenkin, että PSM-menetelmää on mahdollista käyttää myös siten, että epätasapaino ei lisäännä. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, ettei otoksesta karsiudu suuria määriä yksiköitä ja ettei kaliiperia säädetä liian rajoittavaksi.

Koska verrokkiryhmän koko on pieni suhteessa kontrolliryhmään, tässä tutkielmassa päädytään käyttämään yllä kuvattua PSM-menetelmää ja siihen perustuvaa lähimmän naapurin kaltaistusalgoritmia (ks. Leite 2016, 89). Tässä tutkielmassa kaltaistamisessa ei myöskään karsiudu yhtään kokonaisulkoistuskuntaa pois aiemmin valitusta otannasta. Lisäksi muuttujien määrän ollessa verrattain suuri voidaan propensiteettipisteisiin perustuvaa kaltaistamista pitää tehokkaana menetelmänä (Holmes 2013, 103). Saatujen verrokkien vastaavuutta tarkastellaan esimerkiksi arvioimalla kovariaattien tasapainoa standardoidun keskieron (Standardized mean differences, SMD) avulla (Leite 2016, 10).

4.2.1 Kaltaistamisessa käytettävät muuttujat

Kaltaistamisessa käytettävien muuttujien valinta on keskeinen osa kaltaistamisprosessia (ks. Holmes 2013, 27). Parhaita muuttujia propensiteettipisteiden estimointiin ovat sellaiset muuttujat, jotka eroavat ryhmien välillä sekä vaikuttavat lopputulokseen eli tässä tapauksessa kustannuskehitykseen. Muuttujiksi ei sen sijaan saisi valita sellaisia muuttujia, jotka eivät vaikuta lopputulokseen eli tässä tapauksessa kustannusten tasoon, mutta vaikuttavat kuitenkin kunnan päätökseen ulkoistaa palvelutuotantonsa. (ks. Holmes 2013, 79.)

Kaltaistamisessa käytettävät muuttujat valitaan kuvaamaan kuntien palvelutarpeeseen vaikuttavia tekijöitä mahdollisimman kattavasti. Muuttujilla pyritään ottamaan huomioon tutkittavien alueiden väestön määrän ja väestötiheyden lisäksi myös palvelutarpeeseen vaikuttava ikärakenne sekä alueen väestön todellista palvelutarvetta kuvaava ikävakiomaton sairastavuusindeksi. Myös työkyvyttömyyseläkettä saavien määrän katsotaan vaikuttavan alueen palvelutarpeeseen. Toisin kuin Jokinen (2020) kaltaistamisessa ei ole käytetty analysoitavia kustannusindikaattoreita eli vastemuuttujia. Käytettävät muuttujat on kerätty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämästä Sotkanet-tietokannasta tai Tilastokeskuksen sivuilta. Kaltaistaminen suoritetaan vuoden 2010 arvoilla, jolloin yhtään kokonaisulkoistusta ei oltu vielä tehty.

Kaltaistamisessa käytetyt muuttujat:

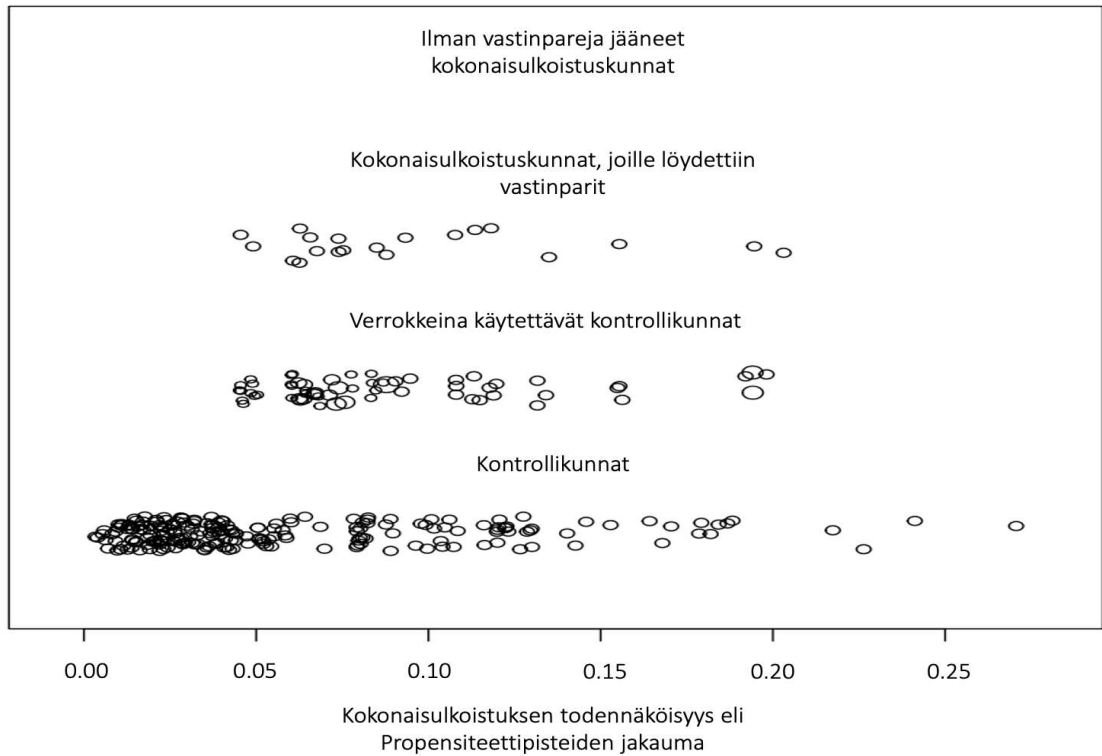
- Yli 75-vuotiaiden osuus (Tilastokeskus: 11re väestö 31.12. muuttujina alue, sukupuoli, vuosi, tiedot ja ikä)
- Väkiluku (Tilastokeskus: 12dy väestön muutokset ja väkiluku alueittain)
- Väestötiheys (Tilastokeskus: 11ra tunnuslukuja väestöstä muuttujina alue, tiedot ja vuosi)
- Työkyvyttömyyseläkettä saavat 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä (THL: info ind. 306)
- THL:n sairastavuusindeksi, ikävakioimaton (THL: info ind. 244)

Kaltaistamisessa käytettävistä muuttujista tarkistetaan ennen kaltaistamista deskriptiiviset tilastotiedot. Tuloksista käy ilmi, että muuttujista väestötiheys, työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus sekä väkiluku eivät ole normaalisti jakautuneita. Näistä muuttujista käytetään logaritmisia arvoja. Logaritminuunnoksella muuttujien jakaumat saadaan lähemmäksi normaalijakauman muotoa. Alkuperäisten muuttujien sekä logaritmisten muuttujien deskriptiiviset tilastotiedot esitetään liitteessä 1.

4.2.2 Kaltaistamisen tulokset

Kaltaistaminen suoritetaan R-Studiolla käyttämällä R:n versiota 4.1.2 ja kaltaistamista varten erikseen ladattavaa MatchIt-pakettia. Menetelmäksi kaltaistamisessa valitaan edellä kuvattu lähimmän naapurin -menetelmä, ja takaisinpalautus sallitaan. Kontrollikuntien määräksi on asetettu vaihtuva määrä verrokkeja kolmen ja viiden kontrollikunnan välille ja kontrollikuntien määrän keskiarvoksi asetetaan neljä. Suurimmaksi sallituksi etäisyydeksi eli kaliperiksi on asetettu 0,25 kuten Rosenbaum ja Rubin (1985) esittävät. Liitteessä 2 esitellään kaltaistuksesta saatavat R-studion tulosteet.

Kaltaistuksen tuloksena kaikille tutkitulle 20 kokonaisulkoistuskunnalle löydettiin verrokkeja, eikä yhtään kokonaisulkoistuskuntaa karsiutunut pois varsinaisessa kaltaistusprosessissa. 277 kontrollikunnan joukosta yhteensä 62 valikoitui verrokkikunnaksi, joten 215 kuntaa jäi kaltaistuksen jälkeen ylimääräisiksi. Yhtenä keskeisistä varauksista propensiteettipisteiden käytölle kaltaistamisessa on Kingin ja Nielsenin (2019) mukaan liian monien yksiköiden karsiutuminen pois otannasta. Kuviossa 8 havainnollistetaan, että tämän analyysin kohdalla otannasta ei karsiudu kaltaistamisen takia yhtään koeryhmään kuuluvaa kuntaa pois.

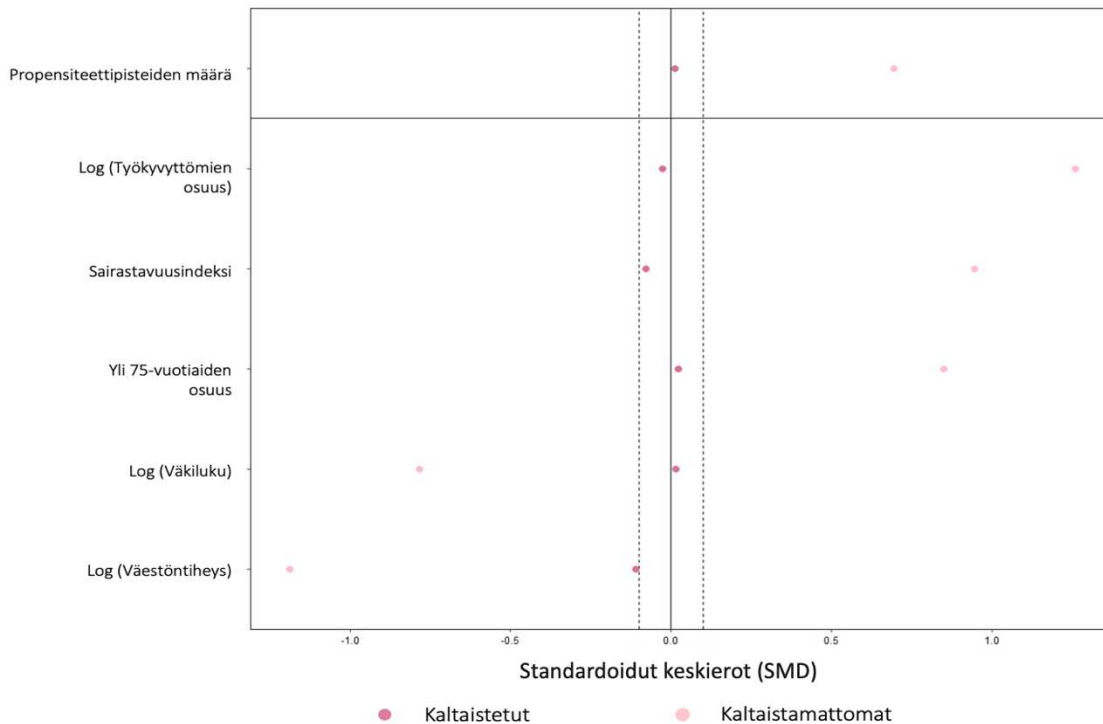


Kuvio 8. Propensiteettipisteiden jakauma

Kovariaattien tasapainon arviointi on yksi pääasiallisista mittareista arvioitaessa PSM-menetelmän toteutusta. Tasapainon arvioinnissa vertaillaan kontrolli- ja koeryhmään kuuluvien kuntien jakaumien ominaisuuksia kaltaistamisen jälkeen. Kaltaistuksen laatua voidaan arvioida muun muassa standardoidun keskieron (Standardized mean differences, SMD) avulla (Leite 2016, 9). Austin (2011) määrittelee standardoidun keskieron seuraavasti:

$$d = \frac{(\bar{x}_{koe} - \bar{x}_{kontrolli})}{\sqrt{\frac{s_{koe}^2 + s_{kontrolli}^2}{2}}}, \quad (11)$$

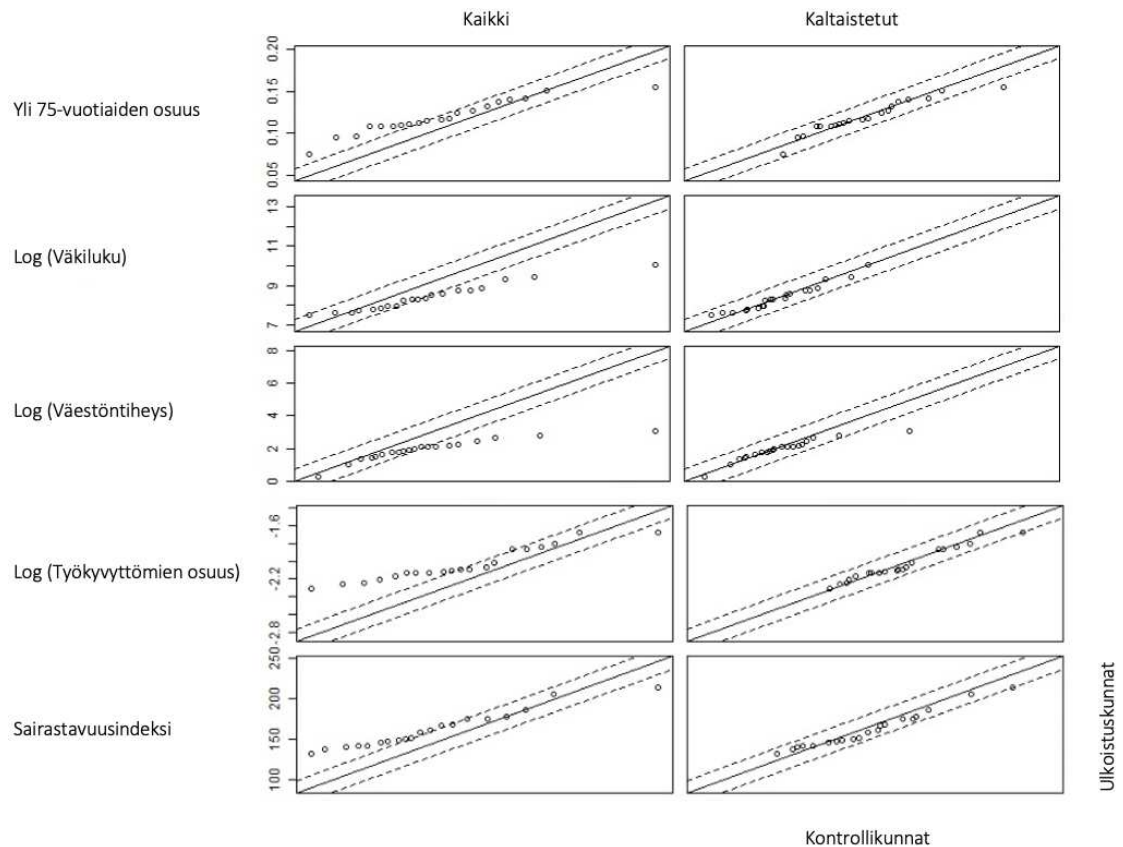
missä \bar{x}_{koe} ja $\bar{x}_{kontrolli}$ kuvaavat otoskeskiarvoa kovariaateille koe- ja kontrolliryhmissä. Vastaavasti s_{koe}^2 ja $s_{kontrolli}^2$ kuvaavat kovariaattien otosvarianssia koe- ja kontrolliryhmissä. Kuviossa 9 havainnollistetaan otoksen tasapainoa standardoidun keskieron avulla.



Kuvio 9. Kovariaattien tasapainon arviointi standardoidun keskieron avulla

Katkoviivoilla kuvataan 0,1 suuruista keskieroa, jota esimerkiksi Normand ym. (2001) käyttävät. Myöhemmin myös Austin (2011) ja Leite (2016, 10) ehdottavat riittävän tasapainon kriteeriksi 0,1 suuruista keskieroa viitaten Normandiin ym. (2001). Kuten kuvio 9 nähdään, standardoidun keskieron itseisarvo on alle 0,1 kaikilla muilla kovariaateilla paitsi väestötiheydellä, jonka osalta standardoitu keskiero on -0,1095. Mitään universaalia rajoittavaa kynnyksiarvoa keskieron suuruudelle ei kuitenkaan ole määritetty (Austin 2011) ja hieman vähemmän rajoittavien tulkintojen mukaan absoluuttisen standardoidun keskieron ei tulisi ylittää 0,25 keskieroa (Stuart & Rubin 2007, 168). Tämän määritelmän mukaan riittävä tasapaino saavutetaan kaikilla muuttujilla.

Tasapainoa arvioidaan yleensä myös graafisesti esimerkiksi QQ-kuvaajien (quantile-quantile plot) avulla, jos kyseessä on jatkuva muuttuja (Leite 2016, 9–10). QQ-kuvaajassa yhden jakauman kvantiileja verrataan toisen jakauman vastaaviin kvantiileihin. QQ-kuvaajia voidaan käyttää esimerkiksi kahden eri jakauman vertailuun ja niiden avulla on mahdollista havaita eri jakaumien eroavaisuuksia kuten esimerkiksi poikkeavia havaintoja (outlier). (Marden 2004.) Kuviossa 10 esitetään QQ-kuvaajat jokaisen kaltaistamisessa käytetyn muuttujan osalta ennen ja jälkeen kaltaistamista.

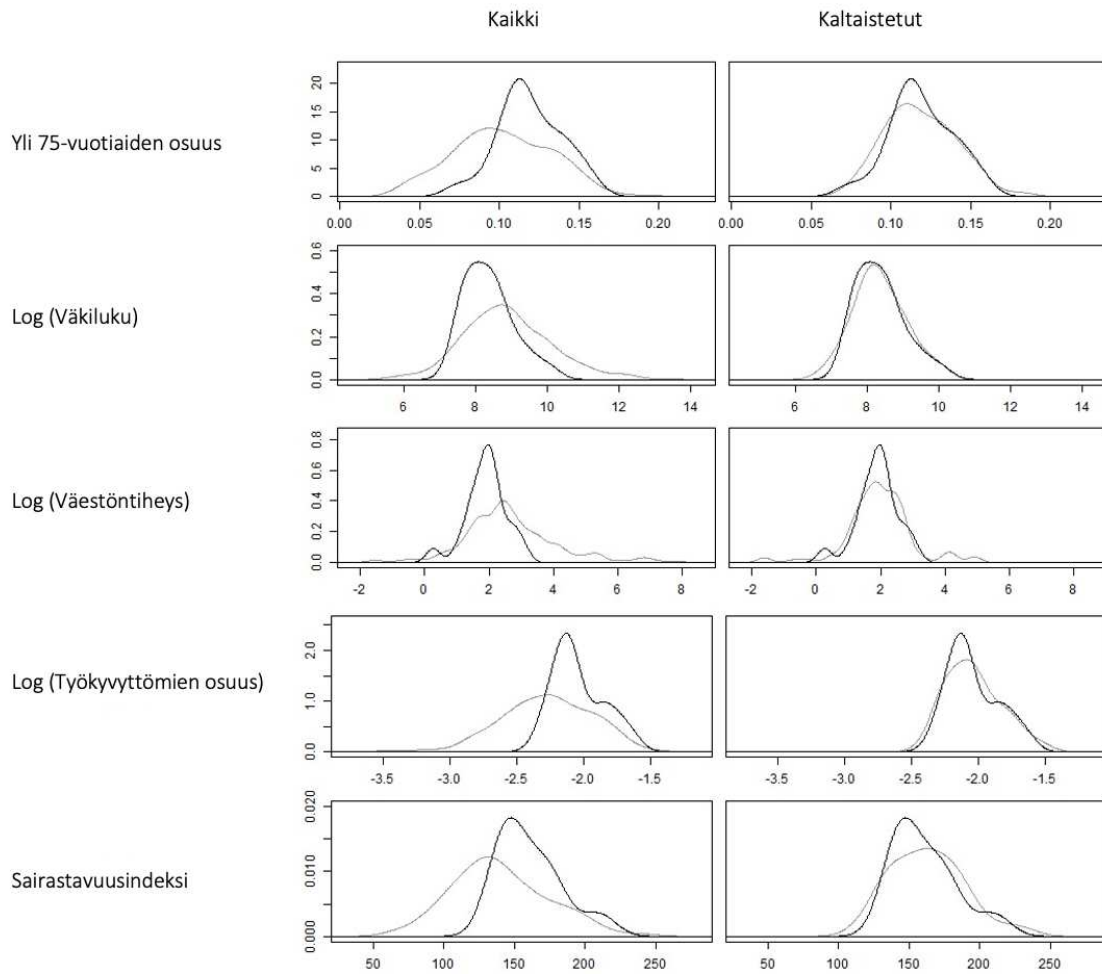


Kuvio 10. Kaltaistamisen laadun arvioinnissa käytettävä QQ-kuvaaja

Kuviossa vasemmalla on esitetty koko aineisto ja oikealla on esitetty aineisto suoritettua kaltaistuksen jälkeen. X-akselilla on kontrollikuntien muuttujien arvot ja y-akselilla ulkoistuskuntien muuttujien arvot. Tasapainoa arvioidaan tarkastelemalla ovatko pisteet asettautuneet 45 asteen kulmaan (Leite 2016, 9–10).

Kuviossa 10 vasemmalla on esitetty koko aineisto ja oikealla puolella aineisto suoritettua kaltaistamisen jälkeen. Kuvaajaa voi käyttää tasapainon arvioimiseen tarkastamalla ovatko havaintopisteet asettautuneet noin 45 asteen kulmaan (Leite 2016, 9–10). Kuvaajasta voidaan havaita, että kaltaistuksen suorittamisen jälkeen havaintopisteet asettautuvat huomattavasti paremmin 45 asteen kulmaan ja apuviivojen sisäpuolelle. Ainoastaan yli 75-vuotiaiden osuuden sekä väestötiheyden kohdalla yksi havaintopiste on apuviivojen ulkopuolella.

QQ-kuvaajien lisäksi kaltaistamisen laatua tarkastellaan vielä jakaumakuvaajien avulla kuviossa 11. Kuviossa vaaleampi harmaa viiva kuvaa vasemmalla kontrolliryhmää ja oikealla kaltaistettua kontrolliryhmää. Musta viiva kuvaa koeryhmää.



Kuvio 11. Kaltaistuksessa käytettyjen muuttujien jakaumat ennen kaltaistusta ja kaltaistuksen jälkeen

Musta viiva kuvaa ulkoistuskuntia, kun taas vaalean harmaa viiva vasemmalla kuvaa kontrolliryhmää ennen kaltaistusta ja vaalean harmaa viiva oikealla kuvaa kaltaistettua kontrolliryhmää.

Voidaan havaita, että kontrolliryhmän jakaumien muoto muuttuu ja ne muistuttavat enemmän koeryhmän jakaumia suoritetun kaltaistuksen jälkeen, mutta pientä epätasapainoa on havaittavissa neljän muuttujan huipulla. Väkiluvun osalta jakaumat ovat kaltaistamisen jälkeen hyvin lähellä toisiaan. Muiden muuttujien osalta jakaumien muodot muistuttavat toisiaan enemmän kuin ennen kaltaistusta. Näiden muuttujien osalta jakauman kärjet siirtyvät lähemmäksi koeryhmän jakauman kärkeä, mutta jakauman muoto ei ole yhtä huipukas kuin kokonaisulkoistuskunnilla.

Kaltaistuksen laatua on mahdollista arvioida myös erilaisten hypoteesia testaavien testien kuten Kolmogorov-Smirnov-testin avulla. Näiden menetelmien sopivuutta kovariaattien tasapainon arviointiin on kuitenkin kyseenalaistettu, sillä tarkasteltu tasapaino on otoksen ominaisuus, kun taas hypoteesien testausta käytetään koko populaatioon (Ho ym. 2007).

Hypoteesin testaamiseen perustuvien testien tulokset saattavat olla herkkiä otoksen koolle (Leite 2016, 10) ja saattavat olla harhaanjohtavia (Ho ym. 2007). Hypoteesin testaukseen perustuvaa tarkastelua ei suoriteta tässä tutkielmassa.

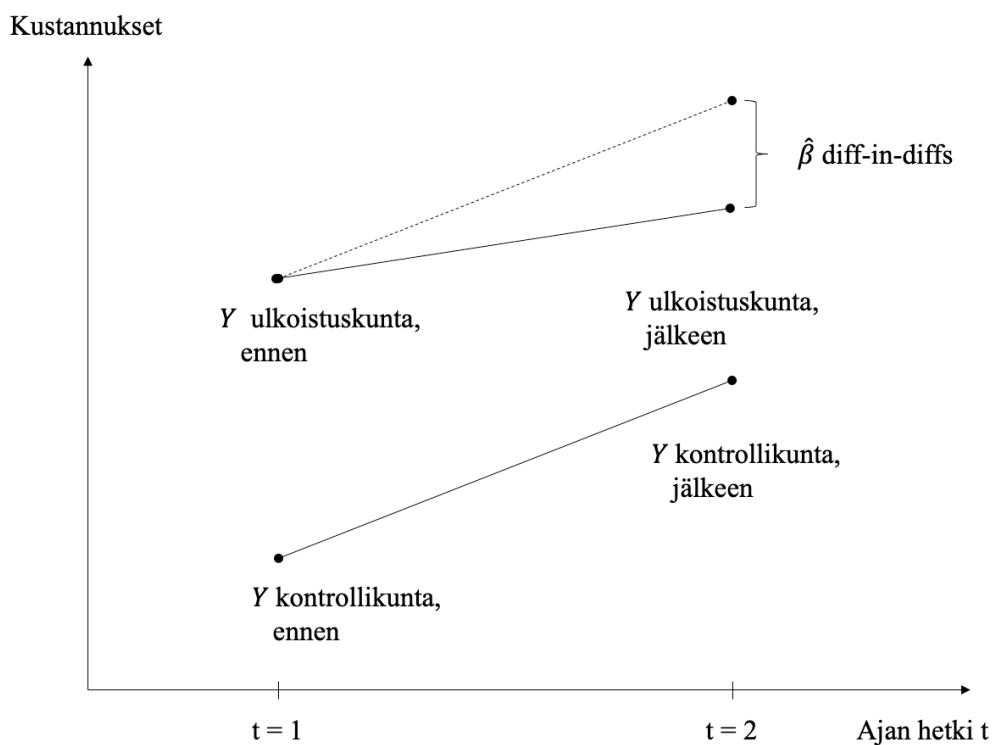
Kun kovariaattien tasapaino on saavutettu, siirrytään analysoimaan varsinaista kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutusta. Koska kaltaistaminen voidaan nähdä datan etukäteiskäsittelynä (Ho ym. 2007) valikoitumisharhan poistamiseksi, voidaan menetelmä varsinaisen tutkitun ilmiön suuruuden arviointiin valita melko vapaasti (ks. Leite 2016, 11).

4.3 Difference-in-Differences (DiD)

Difference-in-Differences (DiD) -menetelmällä tutkitaan kokonaisulkoistuksien aiheuttamia kustannusvaikutuksia. DiD-menetelmää käytetään tyypillisesti tilanteissa, joissa jokin ryhmä (esim. kaupunki tai kunta) kohtaa jonkin muutoksen (esim. politiikkamuutoksen) samaan aikaan, kun muissa ryhmissä vastaavaa muutosta ei tapahdu (Athey & Imbens 2017). Erilaisten muutosten kausaalisuuden arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon vaihtoehtoinen maailmantila eli kontrafaktuaali (millainen maailmantila olisi, jos kyseistä muutosta ei olisi tapahtunut) (ks. Gertler ym. 2016, 49; Athey & Imbens 2017). DiD-menetelmällä pyritään ottamaan muut toimintaympäristössä mahdollisesti tapahtuneet muutokset huomioon. Vertailemalla pelkästään ulkoistuksen alku- ja lopputilannetta ei ole mahdollista selvittää muutoksen todellista kustannusvaikutusta, sillä todennäköisesti myös muut tekijät ovat vaikuttaneet kustannuskehitykseen ulkoistuksen aikana (ks. Gertler ym. 2016, 130). Esimerkiksi kuntien kustannuskehityksen osalta on olennaista, onko kustannusten kasvussa havaittavissa hidastumista eli onko kustannuskasvun kulmakerroin matalampi tehdyn ulkoistuksen jälkeen. Tämä liittyy nimenomaisesti siihen, että yleisesti ottaen kustannukset ovat olleet ulkoistusajankohtien jälkeen nousussa sekä ulkoistuskunnissa että muissakin kunnissa. (Jokinen 2020.)

DiD-menetelmällä vertaillaan muutoksia sekä ajassa että koeryhmän ja kontrolliryhmän välillä. DiD-analyysin ideana on, että jonkin muutoksen vaikutuksia tiettyyn populaation (eli tässä tutkimuksessa kokonaisulkoistuskuntien joukkoon) pyritään selvittämään vertaamalla joukkoa, jossa muutos on tapahtunut, joukkoon, jossa muutosta ei ole tapahtunut. (Gertler ym. 2016, 130.) Tässä tutkielmassa vertailu suoritetaan siis kokonaisulkoistuskunnista muodostetun koeryhmän ja kontrollikunnista muodostuvan kontrolliryhmän välillä. Kontrolliryhmänä tässä analyysissä toimivat PSM-menetelmällä kaltaistetut kunnat.

Jotta analyysi voidaan suorittaa, vaaditaan siis dataa kunnista, joissa muutos on tapahtunut, sekä tarkasteltavaa kuntaa muistuttavista kunnista, joissa vastaavanlaista muutosta ei ole tapahtunut. Ulkoistuskuntia ominaisuuksiltaan vastaavien kuntien yleisen kehityksen voidaan ajatella vastaavan sitä kehitystä mikä kokonaisulkoistuskunnassa olisi havaittu ilman ulkoistusta. Lisäksi dataa vaaditaan vähintään kahdelta ajanhetkeltä: ennen sekä jälkeen tarkasteltavan muutoksen. (ks. Gertler ym. 2016, 131.) Yksinkertaisimmillaan kyseessä olisi siis kahden kunnan ja kahden ajanhetken vertailu. Kuviossa 12 mallinnetaan yksinkertaistettua tilannetta, jossa on kaksi tarkasteluajankohtaa sekä kaksi tarkasteltavaa kuntaa.



Kuvio 12. Difference-in-Differences-analyysi kuntakohtaisilla kustannuksilla (ks. Angrist & Pischke 2009, 231; Stock & Watson 2011, 492)

Koska kuviossa 12 kummankin tarkasteltavan kunnan kustannukset ovat olleet nousussa, todellinen kustannusvaikutus on mahdollista selvittää tarkastelemalla ovatko kustannukset kasvaneet vähemmän kunnissa, joissa on tehty kokonaisulkoistus eli vertaamalla erotuksien erotusta. Stock ja Watson (2011, 490) määrittelevät Difference-in-Difference-estimaattorin muutoksen erotuksena:

$$\hat{\beta}^{diff-in-diffs} = (Y^{Ulkoistuskunta, \text{ jälkeen}} - Y^{Ulkoistuskunta, \text{ ennen}})$$

$$\begin{aligned}
& -(Y^{\text{kontrollikunta, jälkeen}} - Y^{\text{kontrollikunta, ennen}}) \\
& = \Delta Y^{\text{Ulkoistuskunta}} - \Delta Y^{\text{kontrollikunta}}, \tag{12}
\end{aligned}$$

missä $\hat{\beta}$ kuvaa ulkoistuksen kustannusvaikutusta ja muuttuja Y kuvaa kuntien kustannuksia ennen ja jälkeen tapahtuneen kokonaisulkoistuksen. Yksinkertaisimmillaan DiD-analyysi onkin tällainen kahden ajanhetken ja kahden ryhmän välinen erotusten erotus. Tällöin puhutaan yleensä 2x2 (kaksi ajanhetkeä ja kaksi ryhmää) regressiomallista. (ks. Goodman-Bacon 2021.)

Yksinkertainen (2x2) DiD-regressiomalli voidaan kuvata seuraavasti:

$$y_{it} = \gamma + \gamma_i \cdot Koe_i + \gamma_t \cdot Jälkeen_t + \beta^{2x2} Koe_i \times Jälkeen_t + u_{it}, \tag{13}$$

missä y_{it} kuvaa selitettävää muuttujaa eli logaritmista arvoa tässä tutkielmassa käytetystä vanhus- ja vammaisten asumispalveluiden kustannuksia kuvaavasta kustannusindikaattoriryhmästä jaettuna alueen väkiluvulla. Koe_i on dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun kyseessä on kokonaisulkoistuskunta, ja $Jälkeen_t$ on dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun tarkasteluhetki on ulkoistusvuoden jälkeen. Regressiokerroin β^{2x2} kuvaa kausaalista kustannusvaikutusta. (ks. Goodman-Bacon 2021.)

Edellä esitetty paneeliregressiomalli (kaava 13) ei ota kuitenkaan huomioon sitä, että eri kuntien ulkoistusajankohdat eroavat toisistaan. Ulkoistusajankohdan huomioiminen on keskeistä, sillä kokonaisulkoistukset ovat tapahtuneet eri vuosina 2011–2018 välisenä aikana. Goodman-Bacon (2021) huomauttaakin, että todellisuudessa tilanteet esimerkiksi politiikkamuutosten osalta eroavat DiD-mallin perinteisestä (2x2) oletuksesta, että kaikki tarkasteltavat muutokset tapahtuisivat samanaikaisesti. Ulkoistusajankohtien huomioiminen mahdollistuu käyttämällä DiD-menetelmän laajennusta (ks. Goodman-Bacon 2021).

Ulkoistusajankohtien huomioon ottaminen vaikuttaa kuitenkin paneelidatteen tasapainoisuuteen (balance). Ennen ulkoistusajankohdan huomioon ottamista paneelidata-aineistoa voidaan pitää tasapainoisena (balanced panel data), sillä kaikille kaltaistamisessa analyysiin valikoituneille havaintoyksiköille on olemassa havainnot kaikilta ajanhetkiltä t (ks. Wooldridge 2010, 250). Kun käyttöön otetaan DiD-menetelmän laajennus, jolla ulkoistusajankohta voidaan ottaa huomioon, tilanne muuttuu kuitenkin siltä osalta, että kaikkien kuntien kohdalla havaintoaineistoa kokonaisulkoistuksen jälkeen ei ole vielä kertynyt saman pituiselta ajanjaksolta. Asettamalla ulkoistusajankohta jokaiselle kunnalle yksilölliseksi paneelidata-aineisto on tasapainoinen hetkeen $t = 3$ asti eli kolmeen

vuoteen ulkoistuksen jälkeen. Kolmen vuoden jälkeen kaikilta kunnilta ei ole saatavilla kokonaisulkoistuksen jälkeistä kustannusdataa, sillä ulkoistuksesta ei ole kulunut vielä riittävästi aikaa. Tarkastelu suoritetaan ensin kolmelta ensimmäiseltä ulkoistusvuodelta, jolloin paneelidata-aineistoa voidaan pitää tasapainoisena. Tämän jälkeen suoritetaan vielä pidemmän aikavälin tarkastelu hetkeen $t = 8$, jolloin aineistoa voidaan pitää epätasapainoisena paneelidata-aineistona (unbalanced panel data).

Goodman-Bacon (2021) esittääkin, että sellaisen regression estimointiin, jossa otetaan eri ajankohdat huomioon, käytetään usein kaksisuuntaista kiinteiden vaikutusten mallia (two-way fixed effects DiD). Mallin nimi liittyy siihen, että mallilla on mahdollista huomioida sekä aikaan liittyviä kiinteitä vaikutuksia (time fixed effects) että yksikkökohtaisia eli tässä tapauksessa kuntakohtaisia kiinteitä vaikutuksia (unit fixed effects) (ks. Cunninghamin 2021). Goodman-Bacon (2021) esittää, että kaksisuuntaisessa kiinteiden vaikutusten mallissa estimaatti β on sama kuin painotettu keskiarvo kaikista mahdollisista kahden ajanhetken ja kahden ryhmän 2x2-estimaateista tarkasteltavassa datassa. Estimointi 2x2-parien keskiarvon painotukset perustuvat havaintoryhmien kokoon ja käsittelyvaikutusten varianssiin (variance in treatment) (Cunninghamin 2021; Goodman-Bacon 2021). Varianssi ja siten myös painokerroin on suurin havaintoaineiston keskivaiheilla (Goodman-Bacon 2021). Kaksisuuntaisessa kiinteiden vaikutusten mallissa sellaiset koe-ryhmään kuuluvat kunnat, jotka eivät ole vielä saaneet käsittelyä, toimivat käsittelyyn eli kokonaisulkoistukseen asti kontrollikuntina (Goodman-Bacon 2021).

Laajennetun DiD-menetelmän regressiomalli voidaan kuvata seuraavasti:

$$y_{it} = \alpha + \alpha_i + \alpha_t + \phi X_{it} + \beta D_{it} + u_{it}, \quad (14)$$

missä α_i on kuntaan i liittyvä kiinteä vaikutus ja α_t on vuoden t kiinteä vaikutus. Regressiokerroin β kuvaa kausaalista kustannusvaikutusta. D_{it} on dummy-muuttuja, jonka arvo on 1 kunnan ollessa kokonaisulkoistuskunta ja ajanhetken ollessa jälkeen tapahtuneen ulkoistuksen. ϕX_{it} kuvaa muiden selittävien muuttujien matriisia. Muita selittäviä muuttujia ovat yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t ja työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Kaavan viimeinen termi u_{it} on virhetermi. (ks. Goodman-Bacon 2021.) Kaltaistamisessa käytettyä sairastavuusindeksiä ei voida käyttää selittävänä muuttujana, sillä indeksissä on epäjatkuvuuskohta vuosien 2019–2020 välillä. Epäjatkuvuuskohta ei kuitenkaan vaikuta kaltaistukseen, sillä kaltaistus on suoritettu vuoden 2010 arvoilla.

Vaikka tilastollisen analyysin ensimmäisessä vaiheessa on jo suoritettu kontrollikuntien kaltaistaminen kuntakohtaisten relevanttien tekijöiden perusteella, on laajennetussa DiD-mallissa huomioitu sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä alueella että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä alueella. Yli 75-vuotiaiden osuuden kontrollointi DiD-analyysissä on olennaista, sillä varsinainen kaltaistaminen on suoritettu vuoden 2010 poikkileikkaustiedoilla. Tämän jälkeen ikääntyneen väestön osuus on kasvanut koko Suomen tasolla. Ikääntyneiden osuuden muutos saattaa kuitenkin erota kansallisesta kehityksestä esimerkiksi pienissä muuttotappiokunnissa. Ikääntyneiden osuudella on tilastollisesti merkitsevä vaikutus DiD-analyysin lopputulokseen. Laajennettu DiD-analyysi on suoritettu myös lisäten mukaan työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä, mutta työkyvyttömyyseläkettä saavien osuudella ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta DiD-analyysin lopputulokseen. Työkyvyttömyyseläkettä saavien osuuden lisääminen nostaa kuitenkin hieman selitysastetta.

Jotta DiD-menetelmä olisi toimiva työkalu, on pystyttävä oletamaan, että ilman kyseistä muutosta koe- ja kontrolliryhmään kuuluvien kuntien kehitys olisi ollut samanlaista (common trends tai equal trends -assumption) (Angrist & Pischke 2009, 230–233; Gertler ym. 2016, 135–137). Koska todellisuudessa tällaista havaintoa ei ole mahdollista tehdä, on voitava olettaa, että ilman muutosta trendit olisivat muuttuneet samassa suhteessa. DiD-menetelmän validiteettia onkin tarpeen arvioida tarkastelemalla trendejä ennen tapahtunutta muutosta. Jos trendit todella muuttuvat samassa suhteessa ennen tapahtunutta muutosta, voidaan saavuttaa tukea oletukselle, että ilman tapahtunutta muutosta kehitys olisi jatkunut samankaltaisena. (Gertler ym. 2016, 135–137.) Jotta tämä olisi mahdollista, tarvitaan analyysiin vähintään kaksi havaintopistettä ennen tapahtunutta muutosta eli ulkoistamista (ks. Angrist & Pischke 2009, 230–233; Gertler ym. 2016, 137). Myös laajennettu DiD-malli vaatii tulosten luotettavuuden tueksi oletuksen yhtenäisistä trendeistä (Goodman-Bacon 2021). Yhtenäisten trendien olettaman lisäksi Goodman-Bacon (2021) esittää, että laajennetussa DiD-mallissa vaaditaan, että suoritettavan käsittelyn vaikutukset (treatment effects) pysyvät vakiona yli ajan.

4.3.1 Difference-in-Differences-analyysissä käytettävät muuttujat

Difference-in-Differences-analyysin perustana käytettävä kuntatalouden data kerätään Sotkanet-tietokannasta, jota ylläpitää Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). Käytettävät indikaattorit liittyvät vanhusten ja vammaisten asumispalveluiden kustannuksiin. Käytetyt indikaattorit suhteutetaan kunkin vuoden väkilukuun. Väkilukuna käytetään Tilastokeskuksen ilmoittamaa vuosittaista tietoa, jota käytetään myös kaltaistamisessa.

Vuonna 2015 Sotkanet-indikaattoreihin on tehty muutos, joka mahdollistaa entistä tarkemman tarkastelun vanhusten ja vammaisten palveluiden kustannuksissa. Vuodesta 2015 alkaen on mahdollista tarkastella ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluiden kustannuksia ja vammaisten ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluiden kustannuksia erikseen. DiD-analyysiä varten yhteensä neljä vuodesta 2015 alkanutta uutta indikaattoria yhdistetään kahteen vanhempaan indikaattoriin (loppuneet vuonna 2014) siten, että aikasarjatarkastelu on mahdollista jo vuodesta 2000 alkaen. Indikaattorien yhdistämistä varten käytetty tieto kerätään Sotkanetistä sekä sähköpostitse THL:n asiantuntijalta Petri Matveiselta.

Käytetyt alkuperäiset indikaattorit vuosille 2000–2014

- Indikaattori 1369 ”Muiden vanhusten ja vammaisten palveluiden käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa” (2000–2014)
- Indikaattori 1357 ”Vammaisten työllistämistoiminnan käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa” (-2014)

Yhdistetyt uudet indikaattorit 2015–2020

- Indikaattori 4686 ”Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelujen käyttökustannukset, 1 000 euroa ” (2015-)
- Indikaattori 4688 ”Vammaisten ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluiden käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa” (2015-)
- Indikaattori 4687 ”Muiden ikääntyneiden palvelujen käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa” (2015-)
- Indikaattori 4689 ”Muiden vammaisten palvelujen käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa” (2015-)

Indikaattorien yhdistämisen jälkeen suoritetaan myös tarkastelu saadun aikasarjan suhteen. Keskeistä on tarkistaa, ettei indikaattorien yhdistämisen vuoden kohdalle pääse syntymään merkittävää epäjatkuvuuskohtaa. Kuntakohtaisen tarkemman tarkastelun perusteella lopullisesta joukosta poistetaan yhteensä 12 kuntaa. Kymmenestä kunnasta puuttuu kustannusdataa useamman vuoden ajalta. Poistetuista kymmenestä kunnasta yhdeksän kuuluu kontrollikuntien perusjoukkoon ja yksi kunta (Puolanka) kuuluu kokonaisulkoistuskuntien joukkoon. Lisäksi analyysistä on poistettu osittaisulkoistuksiksi tulkitut Hattula ja Tervola.

4.3.2 Laajennetun Difference-in-Differences-analyysin tulokset

Laajennetun DiD-analyysin tulokset esitetään graafisessa sekä numeerisessa muodossa. Analyysissä käytettävät kuviot on laadittu käyttäen avuksi R-koodia, joka on esitetty Cunninghamin (2021) avoimessa tilastotieteen verkkokirjassa. Analyysin tulokset esitetään neljällä eri tavalla. Tuloksien esittämisessä kiinnitetään huomiota sekä tarkastelujakson pituuteen että regressiossa käytettäviin painokertoimiin. Lisäksi malleihin lisätään selittäviä muuttujia.

Aikajaksoina analyysissä käytetään $-8 < t < 3$ sekä $-8 < t < 8$. Koska kaikilta ulkoistuskunnilta ei ole kertynyt ulkoistuksen jälkeistä dataa yli kolmen vuoden ajalta, suoritetaan tarkastelu kahdella eri aikajaksolla: ajalta, jossa kaikilta kokonaisulkoistuskunnilta on saatavilla kustannusdataa, sekä myös pidemmällä aikavälillä, jotta myös pitkän aikavälin vaikutuksia on mahdollista tarkastella alustavasti. Eri aikavälien tarkasteluista on piirretty kuvaajat R-studion avulla käyttämällä lead- ja lag-muuttujia (ks. Cunningham 2021). Lead-muuttujia on aina 8 ja lag-muuttujia on 3 tai 8. Käytännössä ajankohta t on siis *tarkasteluvuosi* – *ulkoistusvuosi* + 1, sillä ulkoistuksen vaikutusten on tulkittu olleen voimassa jo ensimmäisenä ulkoistusvuotena. Aiemmin on esitetty, että mikäli ulkoistus on tosiasiaa tapahtunut loppuvuodesta, on ensimmäisenä ulkoistusvuotena käytetty ensimmäistä kokonaista kalenterivuotta. Tässä kappaleessa on esitetty kuvaajat niistä malleista, jotka sisältävät kaikki selittävät muuttujat sekä yksi tilastollisesti merkitsevän mallin (malli 10) kuvaaja. Tarkempaa tarkastelua varten muut kuvaajat on esitetty liitteessä 4.

Lisäksi analyysi on suoritettu myös käyttäen kaksia erilaisia painokertoimia. Regressiomallin painottaminen tarkoittaa, että suuremman painokertoimen omaavien yksiköiden merkitys mallissa kasvaa. Esimerkiksi väkiluvulla painottaminen lisää väkiluvultaan suurempien kuntien merkitystä mallissa (ks. Goodman-Bacon 2021.) Käytännössä painottaminen tarkoittaa, että regressiomallia ei soviteta pienimmän neliösumman menetelmällä (OLS), vaan pienimmän neliösumman sijasta mallin sovitusprosessissa minimoidaan painokertoimilla kerrottujen virhetermien neliöiden summaa

$$\sum w * u_{it}^2, \quad (15)$$

missä w on käytetty painokerroin ja u_{it} on virhetermi (R Documentation: felm). Analyysissä on käytetty ensin painoina ainoastaan kaltaistamisessa saatuja painokertoimia. Painokertoimia on käytetty, sillä kaltaistaminen on suoritettu vaihtuvalla määrällä verrokkeja

(variable ratio matching). Ilman painotusta yksittäistä kokonaisulkoistuskuntaa vastaavien verrokkikuntien suhteellinen osuus kontrolliryhmässä vaihtelisi. Kaltaistamisessa saatujen painojen lisäksi analyysissä on mukana Goodman-Baconin (2021) esityksen mukaan myös kuntakohtainen painotus väkiluvun suhteen.

Väkiluvulla painottaminen on toteutettu kunkin kunnan vuosittaisella väkiluvulla, sillä kokonaisulkoistuskuntien ja niitä vastaavien verrokkikuntien väkiluvun kehitys saattaa erota yleisestä väkiluvun kehityksestä. Analyysiä varten kerätystä aineistosta voidaankin havaita, että tarkasteltujen kokonaisulkoistuskuntien ja kontrollikuntien väkiluvut ovat olleet pääsääntöisesti laskussa vuoden 2010 jälkeen. Analyysi on suoritettu kuitenkin läpinäkyvyyden vuoksi myös vuoden 2010 poikkileikkausarvoilla. Vuosittaisen painotuksen vaikutus analyysin lopputulokseen on kuitenkin hyvin pieni, mutta kustannuksia nostava kolmen mallin osalta. Vuoden 2010 poikkileikkausarvoilla suoritettun tarkastelun R-studion tulosteet on esitetty liitteessä 5.

Jokaisessa neljässä tarkastelutavassa on mukana kolme regressiomallia, joissa erona on selittävien muuttujien määrä. Malleissa 1, 4, 7 ja 10 ei ole kausaalivaikutuksen lisäksi muita selittäviä muuttujia. Malleissa 2, 5, 8 ja 11 on käytössä kausaalivaikutuksen lisäksi selittävänä muuttujana yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Malleissa 3, 6, 9 ja 12 on mukana sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t .

Taulukossa 2 on esitetty ensimmäinen tarkastelutapa, jossa tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen ulkoistusta ja kolme vuotta ulkoistuksen jälkeen. Painoina on kaltaistamisesta saadut painot.

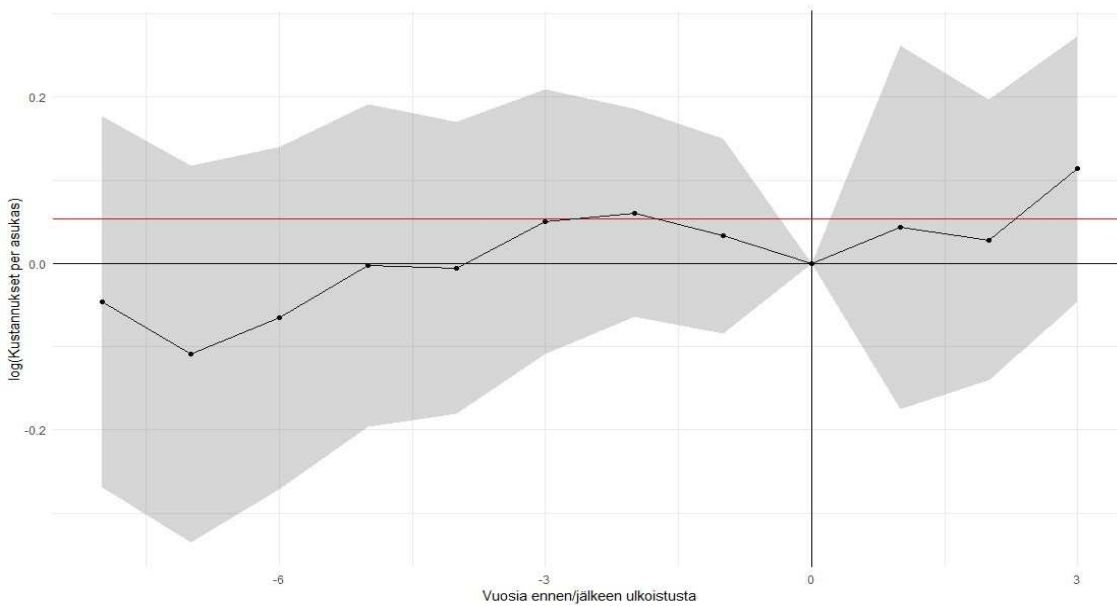
Taulukko 2. Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kaltaistamisesta saatuja painoja

Painokerroin:	Kaltaistuspaino		
Tarkastelujakso:	-8 < t < 3		
	Malli 1	Malli 2	Malli 3
Vakiotermi	6,387	5,529	5,311
DiD-estimaatti	0,078	0,057	0,054
(Keskivirhe)	(0,084)	(0,081)	(0,082)
Yli 75-vuotiaiden osuus		7,190**	6,902**
(Keskivirhe)		(3,409)	(3,291)
Työkyvyttömiä osuus			0,021
(Keskivirhe)			(0,025)
Havaintojen lukumäärä	1200	1200	1200
Selitysaste (R2)	0,816	0,820	0,821

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Mallien 1–3 mukaan kokonaisulkoistuksen kausaalinen vaikutus kustannuskehitykseen ei ole tilastollisesti merkitsevää. DiD-estimaatti on kuitenkin kaikkien mallien osalta positiivinen, toisin kuin tutkimusaihetta valittaessa oletettiin. DiD-estimaatti kuitenkin laskee, kun malliin lisätään selittäviä muuttujia. Yli 75-vuotiaiden osuuden vaikutusta voidaan pitää tilastollisesti merkitsevänä 5 % merkitsevyydellä. Työkyvyttömiä osuus väestöstä alueella ei ole tilastollisesti merkitsevää ja sen lisääminen tarkasteluun parantaa mallin selitystasoa vain hieman.

Kuviossa 13 mallin 3 kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutukset esitetään kustannukset per asukas logaritmisena arvona. Muiden mallien kuvaajat on esitetty liitteessä 4.



Kuvio 13. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 3)

Kuviossa esitetty harmaa alue kuvaa 95 % luottamusväliä. Punainen viiva kuvaa keskimääräistä kokonaisulkoistuksen kausaalista kustannusvaikutusta, joka on tässä tapauksessa 0,054. Saatua tulosta ei voida kuitenkaan pitää tilastollisesti merkitsevänä 5 % merkitsevyystasolla. Tilastollinen merkitsemättömyys tarkoittaa käytännössä, että kumpakaan, positiivista tai negatiivista kustannusvaikutusta, ei ole mahdollista sulkea pois luotettavasti. Lisäksi analyysissä käytetty DiD-mallin laajennus vaatii tuekseen oletuksen yhtenäisistä trendeistä ennen tarkasteltua muutosta eli kokonaisulkoistusta. Mallien 2 ja 3 (kuvio 13) osalta on epävarmuutta siitä, riittääkö noin kolmen vuoden mittainen yhtenäiseksi tulkittava trendi täyttämään tämän oletuksen. Liitteessä 4 esitetyn mallin 1 osalta yhtenäisten trendien oletus toteutuu noin viiden vuoden mittaisella ajanjaksolla ennen tapahtunutta kokonaisulkoistusta.

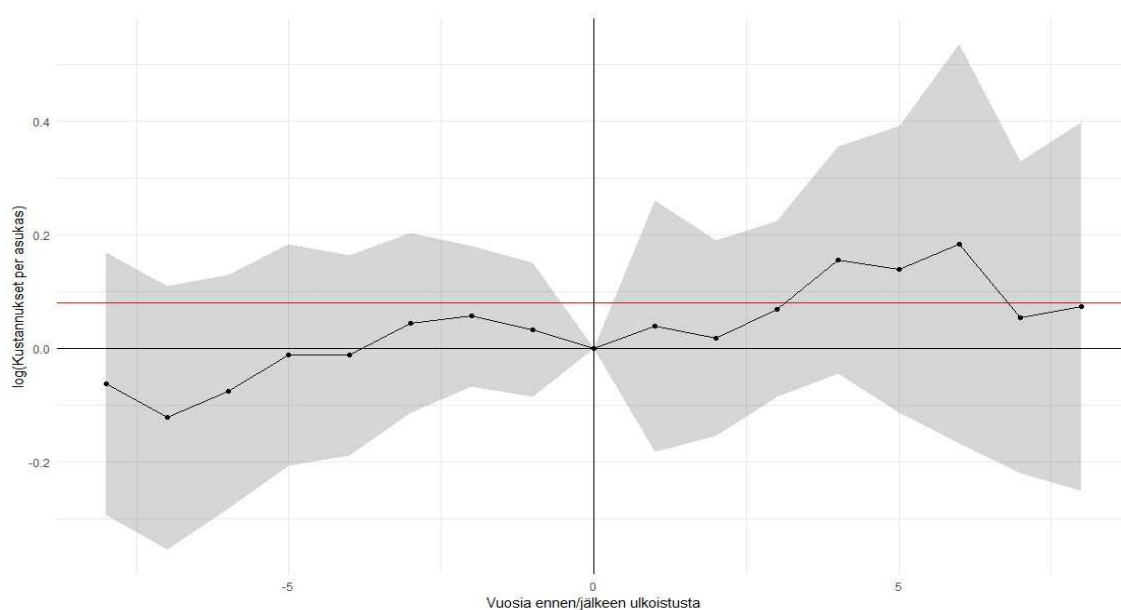
Taulukossa 3 tarkastelujaksoa on pidennetty kahdeksaan vuoteen ennen ulkoistusta ja kahdeksaan vuoteen ulkoistuksen jälkeen. Painoina on edelleen kaltaistamisesta saadut painot.

Taulukko 3. Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kaltaistamisesta saatuja painoja

Painokerroin:	Kaltaistuspaino		
Tarkastelujakso:	-8 < t < 8		
	Malli 4	Malli 5	Malli 6
Vakiotermi	6,405	5,602	5,206
DiD-estimaatti	0,111	0,087	0,080
(Keskivirhe)	(0,088)	(0,086)	(0,088)
Yli 75-vuotiaiden osuus		6,726**	6,320*
(Keskivirhe)		(3,277)	(3,181)
Työkyvyttömiä osuus			0,038*
(Keskivirhe)			(0,022)
Havaintojen lukumäärä	1442	1442	1442
Selitysaste (R2)	0,800	0,805	0,807

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Kun tarkastelujakso pidentyy kahdeksaan vuoteen ulkoistuksen jälkeen, kasvaa myös DiD-estimaatti. DiD-estimaatin kasvu indikoi, että pidemmällä tarkasteluvälillä kokonaisulkoistuksen kausaalinen vaikutus on kustannuksia nostava. DiD-estimaatti kuitenkin pienenee, kun malliin lisätään mukaan selittäviä muuttujia, eikä yksikään malleista ole merkitsevä 5 % merkitsevyystasolla. Kuviossa 14 on esitetty malli 6, jossa on mukana kaikki tarkastelussa käytetyt selittävät muuttujat.



Kuvio 14. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 6)

Mallissa 6 DiD-estimaatti on 0,080. Tulos ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä 5 % merkitsevyystasolla. Lisäksi DiD-analyysin taustaoletuksena pidettävästä yhtenäisten trendien oletuksen toteutumisesta on epävarmuutta, sillä trendi voidaan tulkita yhtenäiseksi korkeintaan kolmen vuoden ajalta ennen ulkoistusta. Myös mallien 4 ja 5 osalta trendi voidaan tulkita yhtenäiseksi korkeintaan kolmen vuoden ajalta. Tuloksiin saattaa siis sisältyä harhaa.

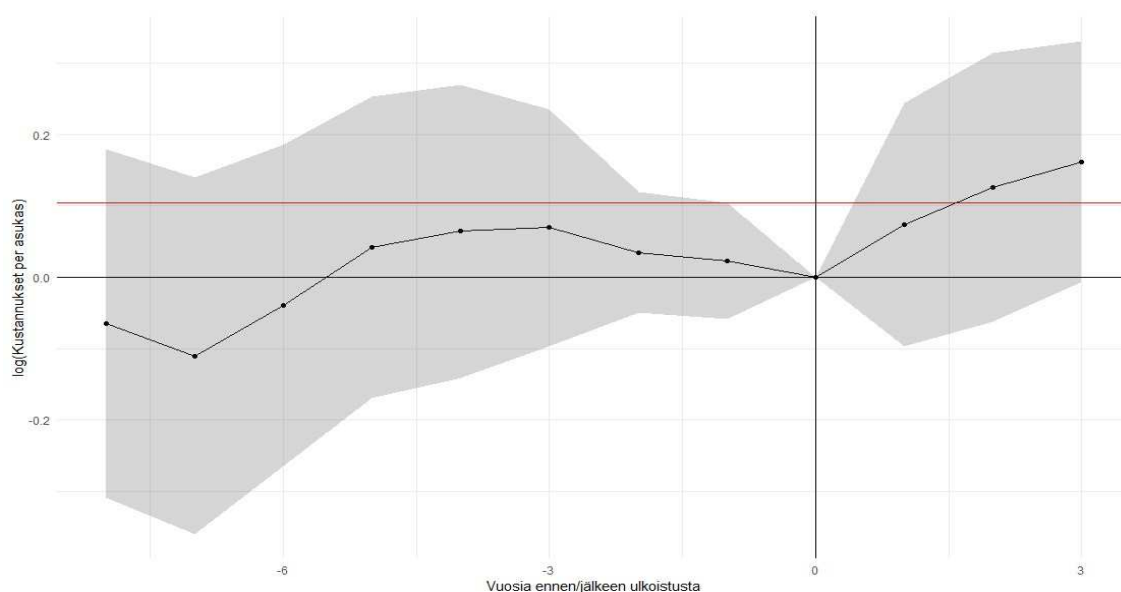
Kun malliin otetaan Goodman-Baconin (2021) ehdottamalla tavalla mukaan kuntien vuosittaiset väkiluvut painokertoimena, päästään lähemmäksi tilastollista merkitsevyyttä. Väkiluvun mukaan ottaminen painokertoimena parantaa myös mallin yhtenäisten trendien oletusta. Taulukossa 4 on esitetty mallit 7, 8 ja 9. Näissä malleissa tarkastelujaksoneen on kahdeksan vuotta ennen ulkoistusta ja kolme vuotta ulkoistuksen jälkeen.

Taulukko 4. Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kuntien vuosittaisia väkilukuja kerrottuna kaltaistuspainoilla

Painokerroin:	Kaltaistuspaino*väkiluku		
Tarkastelujakso:	-8 < t < 3		
	Malli 7	Malli 8	Malli 9
Vakiotermi	6,404	5,408	5,343
DiD-estimaatti	0,131*	0,105	0,104
(Keskivirhe)	(0,069)	(0,065)	(0,066)
Yli 75-vuotiaiden osuus		8,348**	8,294**
(Keskivirhe)		(3,672)	(3,666)
Työkyvyttömiä osuus			0,006
(Keskivirhe)			(0,025)
Havaintojen lukumäärä	1200	1200	1200
Selitysaste (R ²)	0,830	0,835	0,835

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Väkiluvulla painottaminen lisää hieman mallin selitysastetta tarkastelujaksolla $-8 < t < 3$ verrattuna ainoastaan kaltaistuspainoilla tehtyyn painotukseen. Edelleen muuttujien lisääminen malliin alentaa kokonaisulkoistuksen kausaalista kustannusvaikutusta ja DiD-estimaatin kerroin mallissa 9 on 0,104. Goodman-Baconin (2021) ehdottaman väkiluvulla tehtävän painotuksen myötä kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus kasvaa kuten myös mallien selitysasteet ja yhtenäisten trendien pituus. Malli 9 on esitetty kuviossa 15.



Kuvio 15. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 9)

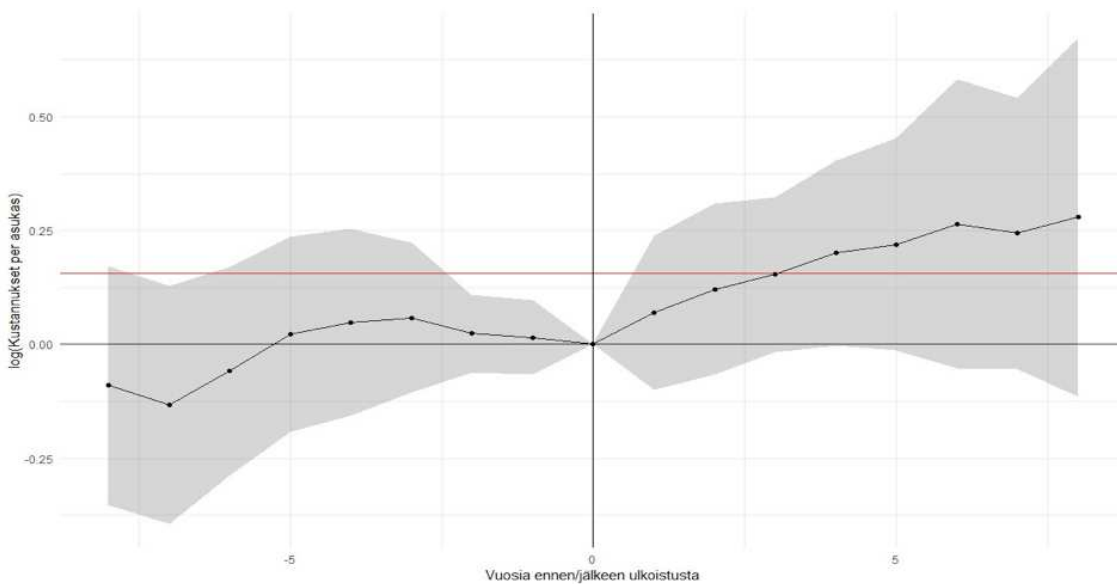
Parannuksena aikaisempiin tarkastelutapoihin kuviossa 15 esitetystä mallissa 9 sekä malleissa 7 ja 8 yhtenäinen trendi on tulkittavissa noin viiden vuoden mittaiseksi ja suoritettun käsittelyn vaikutukset (treatment effects) eivät vaihtele ajassa yhtä paljon kuin aiemmissa malleissa. Yhdenkään mallin tulokset eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla, eikä siis edelleenkään voida sulkea luotettavasti pois kumpaakaan, positiivista tai negatiivista, kustannusvaikutusta. Taulukossa 5 tarkasteluväliä pidentään kahdeksaan vuoteen kokonaisulkoistuksen jälkeen.

Taulukko 5. Kokonaisulkoistuksen kustannusvaikutus, kun tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen ja painoina on käytetty kuntien vuosittaisia väkilukuja kerrottuna kaltaistuspainoilla

Painokerroin:	Kaltaistuspaino*väkiluku		
Tarkastelujakso:	-8 < t < 8		
	Malli 10	Malli 11	Malli 12
Vakiotermi	6,420	5,428	5,178
DiD-estimaatti	0,155**	0,127*	0,123*
(Keskivirhe)	(0,075)	(0,071)	(0,071)
Yli 75-vuotiaiden osuus		8,315**	8,044**
(Keskivirhe)		(3,560)	(3,532)
Työkyvyttömiä osuus			0,024
(Keskivirhe)			(0,025)
Havaintojen lukumäärä	1442	1442	1442
Selitysaste (R2)	0,830	0,836	0,837

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

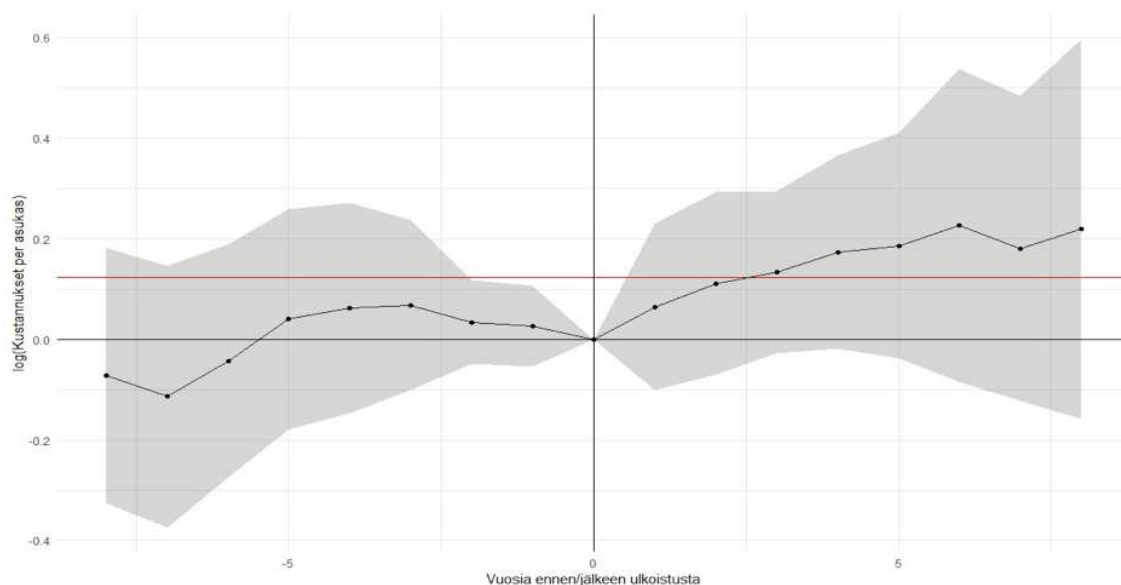
Kuten myös aikaisemmin on havaittu, tarkasteluvälin pidentäminen näyttäisi kasvattavan kokonaisulkoistuksen kausaalista kustannusvaikutusta entisestään. Lisäksi tarkasteluväliä pidentämällä ja ottamalla mukaan analyysiin Goodman-Baconin (2021) esityksen mukainen kuntakohtainen painotus väkiluvun suhteen päästään myös kaikkein lähimmäksi tilastollista merkitsevyyttä. Malli 10, jossa ei ole muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalivaikutus, on tilastollisesti merkitsevä 5 % merkitsevyystasolla. DiD-estimaatin kerroin on tällöin 0,155. Kuviossa 16 on esitetty tilastollisesti merkitsevä malli 10.



Kuvio 16. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 10)

Lisäksi kuviosta nähdään, että yhtenäisten trendien oletuksen voidaan tulkita olevan voimassa noin viiden vuoden ajalta ennen ulkoistusta. Myöskään suoritetun käsittelyn vaikutukset (treatment effects) eivät vaihtelee ajassa yhtä paljon kuin malleissa, joissa ei ollut väkiluvulla tehtyä painotusta käytössä.

Kuten myös aiemmin, jos tarkastelutavan ensimmäiseen malliin, eli tässä tapauksessa malliin 10, lisätään muita selittäviä muuttujia, mallin selitysaste kasvaa ja DiD-estimaatti pienenee. Edelleen yli 75-vuotiaiden osuuden vaikutusta voidaan pitää tilastollisesti merkitseväksi 5 % merkitsevyystasolla. Kuviossa 17 on esitetty malli 12, johon on lisätty sekä yli 75-vuotiaiden osuus että työkyvyttömiä osuus alueen väestöstä.



Kuvio 17. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot kerrottuna kuntien vuosittaisilla väkiluvuilla (malli 12)

Kun malliin lisätään muuttujia, mallin selitysaste kasvaa hieman, mutta malli menettää tilastollisen merkitsevyytensä 5 % merkitsevyytasolla. DiD-estimaatti on 0,123 mallissa 12. Yhtenäisten trendien oletus toteutuu myös mallien 11 ja 12 osalta noin viiden vuoden mittaisella ajanjaksolla ja suoritettujen käsittelyjen vaikutukset eivät vaihtelee ajassa voimakkaasti käsittelyn jälkeen.

Käsittelyistä malleista malli 10 oli siis ainoa, jolla oli mahdollista saavuttaa tilastollinen merkitsevyys 5 % merkitsevyytasolla. DiD-estimaatin kerroin 0,155 viittaisi siihen, että kokonaisulkoistus nostaa asumispalveluiden kustannuksia tarkastellulla aikavälillä. Mallin 10 selitysaste oli 0,830. Paras selitysaste oli 0,837 mallissa 12. Yli 75-vuotaiden osuudella väestöstä on tilastollisesti merkitsevä positiivinen yhteys kustannuskehitykseen seitsemässä mallissa kahdeksasta. Yli 75-vuotiaiden osuuden kasvaessa siis myös asumispalveluiden kustannukset kasvavat. Työkyvyttömiä vastaavan ikäisestä väestöstä alueella ei ole tilastollisesti merkitsevä yhdessäkään mallissa ja työkyvyttömiä lisääminen malliin parantaa mallin selitysastetta vain hyvin vähän.

Laajennettun DiD-analyysin tulos eroaa tutkimusaiheen valintaan vaikuttaneesta ennakoajatuoksesta, että kokonaisulkoistus pienentää kustannuksia tutkituissa kustannusindikaattoreissa. DiD-estimaatti ei kuitenkaan ollut negatiivinen yhdessäkään mallissa, vaan kaikissa malleissa kerroin oli positiivinen. Tulos eroaa myös esimerkiksi Jokisen (2020) selvityksen lopputuloksesta. Toisin kuin tässä tutkielmassa, Jokinen (2020) tutki raportissaan suurempia kokonaisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Tässä tutkielmassa

tutkittiin syvällisemmin sosiaalipalveluiden piiriin kuuluvia vanhusten ja vammaisten asumispalveluita.

Tutkielman tuloksia tulkittaessa on kuitenkin hyvä harjoittaa varovaisuutta, sillä DiD-menetelmän sekä laajennetun DiD-menetelmän eli kaksisuuntaisten kiinteiden vaikutusten mallin taustaoletuksena on vaatimus yhtenäisistä trendeistä. Yhtenäisten trendien oletama toteutui tarkastelutavasta riippuen korkeintaan viiden vuoden ajalta. Joidenkin mallien osalta yhtenäinen trendi toteutui korkeintaan kolmen vuoden ajalta. Tutkielmassa ei ole myöskään kontrolloitu esimerkiksi väestön hoitoisuutta. Sairastavuutta ei taas ole huomioitu tutkielmassa enää alkuvaiheessa suoritettuna kaltaistuksen jälkeen. Sairastavuusindeksin lisääminen tarkasteluun olisi mahdollistanut kunnan väestön palvelutarpeen vakioinnin, mutta kaltaistamisessa käytettyä sairastavuusindeksiä ei voitu käyttää analyysissä selittävänä muuttujana, sillä indeksissä on epäjatkuvuuskohta vuosien 2019–2020 välillä.

On myös huomattava, että tässä tutkielmassa ei ole perehdytty lainkaan palveluiden tehokkuuteen tai vaikuttavuuteen. Vaikka kustannukset ovat nousseet, tässä tutkielmassa ei oteta kantaa siihen mitä kohonneilla kustannuksilla saadaan. Saattaa esimerkiksi olla mahdollista, että kustannusten kohoamisesta huolimatta rahapanoksella on saatu aikaisempaa enemmän tai laadukkaampia palveluita tai esimerkiksi palveluiden odotusaika on lyhentynyt.

Tutkielman liitteestä 3 löytyy laajennetun DiD-analyysin R-studion tulosteet. Liitteissä esitetyissä tulosteissa ei ole kuitenkaan mukana regressiovakiota, sillä laajennetun DiD-menetelmän mallintamiseen käytetty `glm`-funktio ei tulosta regressiovakiota. Regressiovakio on haettu erikseen käyttäen `getfe`-funktioita.

4.4 Haastattelututkimus

Tutkimuksen toinen osuus on metodologialtaan kvalitatiivinen eli laadullinen. Tutkielman haastatteluosuudella pyritään selvittämään asioita, joita ei ole mahdollista saada esille tutkielman kvantitatiivisella analyysillä, sekä saavuttamaan syvällisempää ymmärrystä käsiteltävästä aiheesta. Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen osio saavat tässä tutkielmassa yhtä suuren painoarvon eikä sillä, missä järjestyksessä aineisto kerätään ja analyysit suoritetaan, ole merkitystä. Haastatteluilla pyritään löytämään vastaus kysymykseen: Millaisia erityispiirteitä, haasteita ja hyötyjä on nähtävissä erilaisten yhteistyö- ja kumppanuusmallien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavien yksityisten toimijoiden näkökulmasta ja miten ne vaikuttavat toimijoiden pääomarakenteeseen ja

investointeihin? Koska tarkoituksena on tarkastella yksityisten organisaatioiden subjektiivista näkökulmaa ja ymmärtää paremmin erilaisten yhteistyö- ja PPP-mallien ominaisuuksia, on tähän tutkimuskysymykseen luonnollista etsiä vastauksia kvalitatiivisten menetelmien avulla.

4.4.1 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusote

Kvalitatiivisella tutkimuksella voidaan pyrkiä esimerkiksi ymmärtämään jotain ilmiötä sen mittaamisen sijaan (Ghauri ym. 2020, 37, 96). Kvalitatiiviset lähestymistavat voidaan usein nähdä vastakkaisina kvantitatiivisille menetelmille, sillä kvalitatiiviset lähestymistavat pyrkivät usein ilmiöiden tulkintaan ja ymmärtämiseen. Kvantitatiiviset lähestymistavat puolestaan pyrkivät usein ilmiön selittämiseen, hypoteesien testaamiseen ja tilastolliseen analyysiin. (ks. Eriksson & Kovalainen 2008, 5–6.) Eriksson ja Kovalainen (2008, 6) esittävät, että yhtenä mahdollisena perusteluna kvalitatiivisen tutkimuksen käyttöön liiketaloustieteessä on käyttää sitä lähteenä parempaan ymmärrykseen aiheista, jotka ovat jääneet vielä hieman epäselviksi kvantitatiivisissa tutkimuksissa. Koska tutkielmassa on kyse nimenomaan eri yksityisten organisaatioiden subjektiivisista kokemuksista liittyen toimintaympäristöön ja sen asettamiin vaatimuksiin sekä erilaisista sopimuksista yksityisen ja julkisen toimijan välillä, on asiaa mahdotonta lähestyä kovin kvantitatiivisesta näkökulmasta. Kvalitatiiviset menetelmät ovatkin yleensä perusteltuja, kun tutkimuksen tarkoituksena on saada nimenomaan syvällistä tietoa ja ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä (Ghauri ym. 2020, 98). Kvalitatiivista tutkimusta voidaan pitää relevanttina myös silloin, kun aikaisemmat havainnot aiheesta ovat vähäisiä. Myös strukturoimattomat ongelmat saattavat olla hyvä peruste kvalitatiiviseen metodologiaan. (ks. Eriksson & Kovalainen 2008, 6.)

Haastatteluiden tarkoituksena on kerätä empiiristä aineistoa tutkimusta varten. Haastatteluilla on mahdollista saada tietoa siitä, mitä haastateltava henkilö ajattelee tai miksi hän toimii kuten toimii (Sarajärvi & Tuomi 2017, 63). Yksi yleisimmin käytetyistä syistä tutkimuksen tekemiseen haastattelujen avulla on se, että haastattelut ovat tehokas ja käytännöllinen tapa kerätä informaatiota (Eriksson & Kovalainen 2008, 81). Tässä tutkielmassa käytetään puolistrukturoitua haastattelumenetelmää eli niin sanottua teemahaastattelua (Hirsjärvi & Hurme 2008). Koska yksityisten toimijoiden kohtaamiin haasteisiin halutaan perehtyä syvällisemmin kuin esimerkiksi kyselytutkimuksella, on haastattelun valinta tutkimusmenetelmäksi luonnollinen vaihtoehto. Haastatteluissa on tarkoituksena käsitellä ennalta määritellyjä aihepiirejä, mutta säilyttää kuitenkin mahdollisuus keskustelun syventymiseen tai uusien näkökulmien esilletuloon. Tämän vuoksi on puolistrukturoitu

haastattelu eli teemahaastattelu paras vaihtoehto tutkimuksen toteuttamiseen. (ks. Sarajärvi & Tuomi 2017, 65.)

Teemahaastattelussa noudatetaan etukäteen valittuja teemoja ja niitä käsitellään teemoihin liittyvien tarkentavien kysymysten avulla (Sarajärvi & Tuomi 2017, 65). Teemahaastattelussa ainoastaan aihepiirit eli teema-alueet ovat kaikille samat, mutta muilla esiteytyillä kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä (Hirsjärvi & Hurme 2008). Teemahaastattelun etuna on mahdollisuus tarkentaa ja syventää kysymyksiä haastattelutilanteessa haastateltavien vastauksiin perustuen (Sarajärvi & Tuomi 2017, 65). Teemahaastattelun etuna voidaan nähdä myös sen mahdollistamat vapaudet sekä haastattelijalle että haastateltavalle. Toisinaan jopa haastateltavan on mahdollista ehdottaa lisäkysymyksiä haastattelijalle. (Koskinen ym. 2005, 114–115.) Varsinainen teemahaastattelu muodostuu haastattelurungon ympärille. Haastattelurunkoon on kerätty käsiteltävät teemat sekä mahdollisia jatkokysymyksiä. Rungon on tarkoitus varmistaa, että haastattelu sujuu luontevasti ja kaikki keskeiset asiat tulevat käsitellyiksi. (ks. Koskinen ym. 2005.)

Laadullisen tutkimuksen perimmäinen tarkoitus ei ole pyrkiä tilastolliseen yleistettävyyteen (Sarajärvi & Tuomi 2017, 74). Erityisesti haastatteluiden osalta tutkimusotteeksi on valittu toiminta-analyyttinen tutkimusote, sillä tutkielmalla on tarkoitus saavuttaa empiirisiin menetelmin syvällinen ymmärrys tutkittavasta aiheesta ja kuvailla tutkittavaa ilmiötä (ks. Kasanen ym. 1993).

4.4.2 Tiedonkeruu

Koska tarkoituksena on haastatella henkilöitä, joiden kanssa työnantajaorganisaationi tekee tiivistä yhteistyötä, haastatteluja voi pitää niin sanottuna takapihatutkimuksena (backyard research) (Glesne 1999, Eriksson & Kovalainen 2008, 53 mukaan). Haastateltavaksi valitaan henkilöitä vanhusten ja vammaisten asumispalveluita tuottavista yksityisistä organisaatioista. Haastatteluiden etuna voidaan nähdä olevan, että haastatteluihin voidaan valita henkilöt esimerkiksi juuri asiaan perehtyneisyyden perusteella. Laadullisessa tutkimuksessa onkin tärkeää, että haastateltavat henkilöt tietävät mahdollisimman paljon tutkittavasta aiheesta ja heillä on ilmiöstä kokemusta. Haastateltavien valinnan ei pidäkään olla sattumanvaraista, vaan tarkkaan harkittua. (ks. Sarajärvi & Tuomi 2017, 74.)

Haastattelut toteutettiin joulukuun 2022 ja tammikuun 2023 aikana. Haastattelut suoritettiin etäyhteydellä Microsoft Teamsin avulla, sillä palveluntuottajat saattavat sijaita maantieteellisesti hyvinkin laajalla alueella. Haastateltavat henkilöt on valittu sillä perusteella,

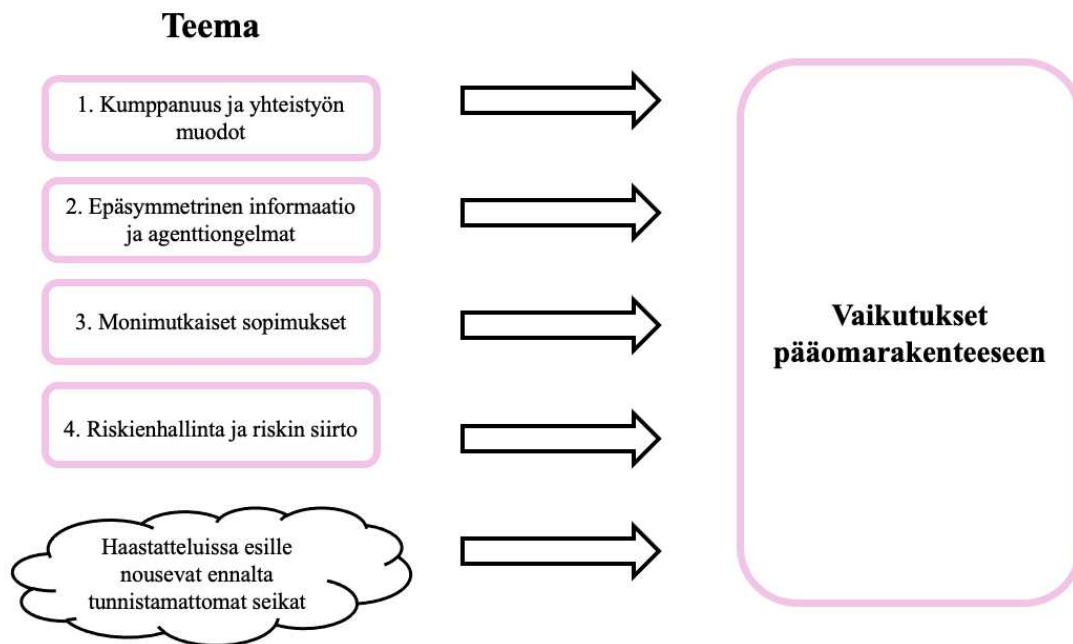
että heillä on laaja ymmärrys asumispalveluiden toimialasta, liiketoiminnan suunnittelusta ja johtamisesta sekä ymmärrys liiketoiminnan taloudellisesta puolesta. Haastateltavia valittaessa pyrittiin siihen, että kaikilla haastateltavilla olisi kauppatieteiden tai liiketalouden opintoja. Suurin osa haastateltavista on opiskellut kauppatieteitä tai liiketaloutta korkeakoulutasolla. Haastatteluihin on pyritty valitsemaan myös keskenään erityyppisiä ja erikokoisia organisaatioita edustavia henkilöitä. Mukana otannassa on pienempiä toimijoita, joilla on vain muutama yksikkö, sekä suuria yrityksiä. Valitsemalla erikokoisia ja maantieteellisesti erilaisille alueille levittäytyneitä toimijoita haastateltaviksi pyritään mahdollisimman heterogeeniseen katsaukseen toimijoiden kokemuksista asumispalveluiden toimialalla. On kuitenkin huomattava, että vaikka haastateltavien valinnalla pyritäänkin heterogeeniseen otantaan, ei tarkoituksena ole kuitenkaan saavuttaa tilastollista yleisnettävyyttä, vaan perehtyä syvemmin toimijoiden kokemuksiin. Haastateltavaksi valikoitui lopulta viisi yksityisen organisaation edustajaa. Laadullisissa pro gradu -töissä aineiston koko onkin tyypillisesti pieni verrattuna esimerkiksi laadulliseen tutkimukseen (Sarajärvi & Tuomi 2017, 74). Haastatteluissa painotettiin kuitenkin laadulliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan aihealueen syvempää ymmärtämistä (ks. Sarajärvi & Tuomi 2017, 74). Haastattelujen keskimääräinen kesto oli noin 1 tunti ja 39 minuuttia.

Haastateltavien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella aineiston esittelyssä on päädytty ratkaisuun, jossa organisaatioita ei yksilöidä analyysivaiheessa, sillä kirjaintunnisteenkin mukana kuljettaminen voi paljastaa organisaation identiteetin aiheeseen perehtyneelle lukijalle kommenttien perusteella. Haastateltavista organisaatioista neljä oli yrityksiä ja yksi oli voittoa tavoittelematon organisaatio. Myöskään yritysmuotoa ei tuoda esille haastatteluja purettaessa. Voittoa tavoittelemattoman organisaation mukaan ottaminen oli tarpeellista, jotta otantaan saatiin maantieteellistä vaihtelua. Taulukossa 3 esitetään haastateltavien henkilöiden ammattinimikkeet, haastatteluajankohta sekä haastattelun kesto. Henkilöt eivät esiinny haastatteluissa nimellään, eikä tutkittavien organisaatioiden nimiä julkaista tutkielmassa.

Taulukko 6. Haastateltavat, ammattinimikkeet, haastattelujen ajankohdat ja kestot

Organisaatio	Nimike	Ajankohta	Kesto
Organisaatio A	Toimitusjohtaja	20.12.2022	1 tunti 40 minuuttia
Organisaatio B	Liiketoimintajohtaja	21.12.2022	1 tunti 40 minuuttia
Organisaatio C	Toimitusjohtaja	3.1.2023	1 tunti 28 minuuttia
Organisaatio D	Toimitusjohtaja	9.1.2023	1 tunti 31 minuuttia
Organisaatio E	Toimitusjohtaja	11.1.2023	1 tunti 55 minuuttia

Haastateltaville lähetettiin etukäteen kuviossa 18 esitettävä teemahaastattelun kulkukäyttö sekä teemahaastattelun runko. Haastattelukysymysten ja -aiheiden anto haastateltaville henkilöille etukäteen tukee tavoitetta kerätä haastatteluilla mahdollisimman paljon tietoa tutkitusta aiheesta (Sarajärvi & Tuomi 2017, 63). Haastateltaville lähetetyssä materiaalissa oli avattu myös haastattelun sujumuuden varmistamiseksi kaikkein keskeisimmät termit. Tarkempi haastattelurunko on tutkielman liitteenä 6.



Kuvio 18. Haastatteluissa käsiteltävät teemat

Puolistrukturoitu teemahaastattelu rakentui neljän kirjallisuuskatsauksessa tunnistetun asumispalveluiden toimialalla vallitsevan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön liittyvän erityispiirteen käsittelyn ympärille. Jokainen teema käsiteltiin omana kokonaisuutenaan ja aihealueeseen liittyviä kokemuksia kartoitettiin tarkentavien kysymysten avulla. Lisäksi jokaisessa teemassa esille nousseita erityispiirteitä tarkasteltiin siinä valossa, aiheuttavatko nämä tunnistetut tekijät erityisiä vaatimuksia esimerkiksi

organisaation investointipäätöksiin tai pääomarakenteen suunnitteluun. Ennalta määriteltyjen teemojen lisäksi haastattelun loppuun jätettiin hieman ylimääräistä aikaa muille mahdollisille esiin nouseville eri sopimustyyppien erityispiirteille, joilla saattaisi olla vaikutusta organisaation pääomarakenteen valintaan. Haastattelulle varattiin noin kaksi tuntia aikaa.

Keskeisenä piirteenä haastatteluissa oli haastattelijan aktiivinen kyky mukautua keskustelun kulkuun (ks. Kreiner & Mouritsen 2005, 169). Haastatteluissa ei noudatettu ennalta toimitettua haastattelurunkoa kirjaimellisesti, vaan keskustelun siirtyessä luontevasti aiheesta toiseen saatettiin käsiteltävien teemojen järjestystä vaihtaa. Joustavuus onkin yksi haastattelujen eduista ja kysymykset on mahdollista esittää tutkijan aiheelliseksi katsomassa järjestyksessä (Sarajärvi & Tuomi 2017, 62–63). Haastattelurungon tärkein tehtävä oli varmistaa, että kaikki keskeiset osa-alueet tulevat käsitellyiksi. Haastattelujen aikana esitettiin myös tarkentavia kysymyksiä, jotka perustuivat haastattelijan asiantuntijuuteen perustuvaan harkintaan sekä tutkielmassa esiteltyyn teoriakehikkoon. Haastatteluissa esille nousseita asioita pyrittiin heijastamaan olemassa olevaan teoriaan ja ohjaamaan haastattelua suuntaan, joka tukee uusien havaintojen ja yhteyksien tekemistä. Kreiner ja Mouritsen (2005, 169) esittävätkin, että kokemus ja keskeisen kirjallisuuden ja teorian tuntemus ovat välttämättömiä merkityksellisen keskustelun ja tiedon tuottamisen kannalta.

Tulkinnanvaraisuudelta pyrittiin välttymään jokaisessa haastattelussa. Tilanteissa, joissa haastateltavan henkilön vastaus olisi saattanut olla tulkittavissa useammalla eri tavalla, haastattelija pyysi tarkentamaan vastausta tai varmisti omin sanoin referoimalla, että oli tulkinnut vastauksen oikein. Yksi haastattelujen eduista onkin mahdollisuus selventää ilmausten sanamuotoja ja oikaista väärinkäsityksiä (Sarajärvi & Tuomi 2017, 63).

4.4.3 Aineiston analysointi

Laadullisen aineiston analyysi pyrkii tuomaan aineistoon selkeyttä sekä tuottamaan uutta tietoa tutkittavasta aiheesta (Eskola & Suoranta 1998, 100). Laadullisen aineiston käsittelylle ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita ja aineiston käsittelytavat vaihtelevat tutkimusten välillä (ks. Hirsjärvi & Hurme 2008, 143; Puusa ym. 2020, 141). Valittava analyysitapa riippuukin erityisesti tutkimuksen tavoitteista (Puusa ym. 2020, 141).

Laadulliselle tutkimukselle on kuitenkin tyypillistä, että aineiston analyysi alkaa jo aineiston hankintavaiheessa, sillä tutkija on paikalla haastattelutilanteessa (Puusa ym. 2020, 140). Aineiston hankinnan jälkeen tutkija siirtyy tyypillisesti perehtymään hankittuun

aineistoon perusteellisesti ja täydentää ymmärrystään mahdollisesti kirjallisuuden perusteella (ks. Puusa ym. 2020, 140). Aineiston lukemiseen ja aineistoon perehtymiseen onkin hyvä varata reilusti aikaa, sillä aluksi aineisto olisi hyvä lukea useamman kerran (Hirsjärvi & Hurme 2008, 150). Tarkemman aineistoon perehtymisen jälkeen tekstimassasta voidaankin pyrkiä nostamaan esiin esimerkiksi erilaisia teemoja (Eskola & Suoranta 1998, 125).

Varsinainen aineiston käsittely kattaa sekä analyysiä että synteisiä. Yksinkertaistettuna tällä tarkoitetaan, että ensin aineisto viedään analyysivaiheessa kokonaisuuksista tarkoituksenmukaisiin osiin eli aineisto esimerkiksi luokitellaan tai teemoitellaan. Analyysivaiheen jälkeen synteesivaiheessa ilmiö sidotaan takaisin kokonaisuuteen ja pyritään ilmiön teoreettiseen uudelleen hahmottamiseen. (ks. Hirsjärvi & Hurme 2008, 152.) Tutkimuksen tulosten esittämisessä olisikin pyrittävä siirtymään myös yksittäistapauksia korkeammalle abstraktiotasolle, jossa tutkitusta aiheesta on mahdollista lausua jotain myös yleisellä tasolla (Puusa ym. 2020, 141).

Tässä tutkielmassa on käytetty aineiston analysoinnissa hyväksi teemoittelua. Temaattinen analyysi voidaan tehdä joko aineisto- tai teorialähtöisesti. Teorialähtöisessä analyysissä jokin jo olemassa oleva teoria tai malli toimii viitekehyksenä analyysille. (Sarajärvi & Tuomi 2017, 103.) Tässä tutkielmassa varsinaisten neljän ensimmäisen haastatteluteeman käsittely on pääsääntöisesti teorialähtöistä, sillä olemassa olevaa kirjallisuutta (sekä rahoituksen että sosiaali- ja terveyspalveluiden alalta) käytetään pohjana haastatteluilla kerätyn aineiston analysointiin. On kuitenkin huomattava, että kirjallisuudesta ei ole löydettävissä sellaista kaiken kattavaa teoriaa käsiteltävistä aiheista, joka olisi suunnattu nimenomaan asumispalveluiden toimialalle yksityisten ja julkisten toimijoiden välisiin suhteisiin ja tämän vuoksi aineiston analyysi sisältää paikoittain piirteitä myös aineistolähtöisestä analyysistä. Aineistolla pyritään siis osittain sekä tarkastelemaan tunnistavatko yksityiset toimijat teoriaosuudessa esille nousseita erityispiirteitä asumispalveluiden tuottamisessa julkiselle sektorille että syventämään olemassa olevaa tietoa aiheesta. Haastatteluihin jätettiin myös tilaa täysin uusien näkökulmien esille nousemisen varalta. Pääomarakenteen tarkasteluun keskittyvän aineiston analysoinnissa voidaan tunnistaa piirteitä aineisto- ja teorialähtöisestä analyysistä. Rahoitusteoriasta sekä empiirisestä rahoituskirjallisuudesta on tunnistettavissa erilaisia korrelaatioita tiettyjen tekijöiden ja yritysten rahoitusrakenteen välillä. Kuitenkaan tarkasti tutkimusaiheeseen ja asumispalveluiden toimialalle rajattua kirjallisuutta ei ole pääomarakenteen tarkastelun osalta olemassa.

Tutkimusraporttiin on hyvä pyrkiä tuottamaan selkeä sanallinen ja ymmärrettävä kuvaus tutkimuksen kokonaisprosessista kaikkine vaiheineen (Puusa ym. 2020, 141). Seuraavaksi kuvataan tämän tutkielman tutkimusprosessia. Ennen varsinaista aineiston keräämistä keskeiseen kirjallisuuteen perehdyttiin kattavasti ja tämän perusteella laadittiin kirjallisuuskatsaus. Aineiston keräystä varten suoritettavat haastattelut toteutuivat hieman alle kuukauden mittaisen ajanjakson aikana. Aineistoon perehtymisen voidaan katsoa alkaneen jo ensimmäisen haastattelun aikana kuten Hirsjärvi ja Hurme (2008, 143) esittävät. Aineistoon tutustuttiin syvällisemmin viipymättä jokaisen haastattelun jälkeen kuuntelemalla kaikki haastattelut läpi kahdesti tai kolmesti haastattelusta riippuen sekä tekemällä muistiinpanoja kuuntelun aikana sekä sen jälkeen. Esimerkiksi Puusa ym. (2020, 147) esittävät, että aineiston analyysi alkaakin usein niin, että tutkija käy aineistonsa läpi moneen kertaan ja analyysin lopullinen laatu on pitkälti sidoksissa siihen, kuinka hyvin tutkija tuntee aineistonsa. Myös muistiinpanojen ja alustavien havaintojen tekeminen on suositeltavaa, jotta aineiston alustava hahmo alkaa muotoutua (Puusa ym. 2020, 147). Kuuntelukierrosten aikana hahmoteltiin mahdollisia alustavia teemoja ja kirjattiin ylös usein toistuneita piirteitä sekä vastauksista löytyneitä selkeitä eroavaisuuksia.

Seuraavaksi aineisto litteroitiin kokonaisuudessaan teemoittelun helpottamiseksi sekä lisäämään tieteelliseen prosessiin liittyvää läpinäkyvyyttä (ks. Eriksson & Kovalainen 2008, 90). Litteroinnit tehtiin ensin Microsoft Wordin sanelutoiminnon avulla. Sanelutoiminnon avulla saadut litteroinnit tarkastettiin kuuntelemalla haastattelu vielä uudelleen korjaten samalla sanelutoiminnon tekemät virheelliset tekstit. Litteroinneista poistettiin toistuvat peräkkäiset sanat, täytesanat sekä kesken jääneet ajatukset. Litteroinneista poistettiin myös kaikki tunnistetiedot kuten kuntien ja hyvinvointialueiden nimet sekä organisaatiomuotoon liittyvät tiedot, joista kyseisen toimijan voisi tunnistaa. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 133 sivua. Litteroinneista tutkielmaan nostettuja sitaatteja on vielä lisäksi tyyllitelty kielellisesti ymmärrettävämpään muotoon ja täytesanoja on poistettu kuitenkin muuttamatta sitaattien sisällön merkitystä. Sitaateista on poistettu myös sellaiset yksityiskohdat, jotka saattaisivat paljastaa vastaajan henkilöllisyyden.

Litteroinnin jälkeen aineisto luettiin uudelleen läpi ja aineistosta etsittiin usein esille nousevia teemoja ja yhtäläisyyksiä tai selkeitä ristiriitoja. Esille nousseiden tekijöiden perusteella muodostettiin teemoja. On hyvä huomata, että teemoittelun teemat eivät ole sama asia, kun haastattelurungon teemat. Tässä tutkimuksessa teemoittelussa löydetty teemat sopivat kuitenkin haastattelurungon alle pienemmiksi teemoiksi. Teemoittelu onkin mahdollista toteuttaa monella eri tavalla ja muodostuneet teemat saattavat myös rakentua

aineiston haastatteluvaiheen teemojen mukaisiksi (Puusa ym. 2020, 148). Litteroidusta tekstistä kerättiin tämän jälkeen jokaiseen teemaan sopivat sitaatit ja jokaista teemaa analysoitiin omana kokonaisuutenaan. Analysoinnissa käytettiin hyväksi erilaisia tehostevä-
rejä sekä muistiinpanoja. Tässä vaiheessa poistettiin myös ylimääräinen aineisto.

Aineiston analysoinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, toistuiko jokin samankaltaiseksi tulkittu lausahdus tai kokemus systemaattisesti useammassa haastattelussa. Myös selkeisiin ristiriitoihin kiinnitettiin huomiota. Aineistossa esiintyviä ristiriitoja pyrittiin tulkitsemaan suhteessa haastateltavan organisaation erityispiirteisiin kuten organisaation kokoon, käytössä olleisiin sopimustyyppeihin tai kyseisen organisaation sopimuskumppaniin. Teemojen muodostamisen jälkeen kiinnitettiin myös huomiota siihen, tukivatko tehdyt havainnot teoriaosuudessa hahmoteltuja löydöksiä.

Teemoittelun ja alustavan analyysin jälkeen tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi tehdyistä havainnoista muodostettiin vielä taulukko ja taulukkoon koottiin keskeiset sitaatit liittyen analyysissä esille nousseisiin pienempiin ilmiöihin. Tämän jälkeen sitaatit merkittiin teemoittain sekä haastattelun järjestysnumeron mukaan. Aineiston analyysissä mainitaankin tarkasti kuinka monesti jokin tehty havainto esiintyi tehdyissä haastatteluisissa. Tämän tarkoituksena ei ole kuitenkaan tuottaa tilastollisesti yleistettäviä tuloksia, vaan kuvata ilmiön yleisyyttä tutkitun aineiston kontekstissa. Ratkaisuun on päädytty erityisesti tutkijan mahdollisesti subjektiiviseksi tulkittavan aseman vuoksi. Laadullisessa tutkimuksessa onkin hyvä tarkastella prosesseja, jotka liittyvät ymmärtämiseen ja tulkitseen. Tässä tarkastelussa joudutaan pohtimaan esimerkiksi sitä, miten tutkijan henkilökohtaiset näkemykset vaikuttavat tehtyihin havaintoihin. (Puusa ym. 2020, 57.) Lopuksi ”tulokset”-kappaletta laadittaessa jokaisen sitaatin osalta luettiin litteroidusta aineistosta vielä uudestaan konteksti, jossa sitaatti esiintyi, jotta väärin tulkintojen todennäköisyys pysyisi mahdollisimman pienenä.

4.4.4 Tulokset

Tässä kappaleessa esitellään haastattelujen keskeisimmät tulokset. Tulosten tarkastelu on jaettu viiteen haastattelurungon mukaiseen teemaan. Teemoittelussa muodostuneet teemat on jaettu haastattelurungossa käytettyjen viiden teeman alle.

4.4.4.1 Yhteistyö julkisen sektorin kanssa

Haastattelun ensimmäisenä teema-alueena oli julkisen toimijan kanssa tehtävät erilaiset sopimukset ja yhteistyömuodot. Haastatteluilla selvitettiin millaisia erityispiirteitä

erilaisissa sopimustyypeissä ja yhteistyömuodoissa on, joita teorian perusteella yksityisen toimijan tulisi mahdollisesti ottaa huomioon liiketoiminnan suunnittelussa sekä investointi- ja rahoituspäätöksissä. Haastatteluihin valittiin tarkoituksella mahdollisimman edustava otanta erilaisia sopimustyypejä käyttäviä toimijoita. Kolmella haastateltavista toimijoista oli haastatteluhetkellä tai aiemmin ollut käytössä syvempiä PPP-tyyppisiä sopimusmalleja ja kaikilla oli tällä hetkellä tai aikaisemmin ollut käytössä palveluseteli. Puitesopimuksia oli käytössä neljällä toimijalla. Siinä, mikä sopimusmalli koettiin kaikkein toimivimmaksi yksityisen toimijan, asiakkaan ja markkinoiden elinvoimaisuuden kannalta, oli hajontaa. Vaikka osa toimijoista on selkeästi profiloitunut toimimaan jollain tietyllä sopimustyyppillä tai suosi jotain tiettyä sopimustyyppiä, nousi haastatteluista esille myös yhtenäisiä näkemyksiä esimerkiksi erilaisista kilpailutusmenetelmistä, sopimusehdoista ja tarpeesta syventää yhteistyötä ja vuoropuhelua julkisen toimijan kanssa.

Kumppanuutta ja yhteistyön muotoja koskevaa aineistoa analysoidaan kolmen alateeman kautta: erilaiset sopimustyytit, markkinoiden elinvoimaisuus sekä yksityisen ja julkisen toimijan välinen suhde. Analyysi aloitetaan erilaisista sopimustyypeistä, sillä näihin liittyvien erityispiirteiden ymmärtäminen on loppuanalyysin kannalta oleellista.

1. Erilaiset sopimustyytit:

Puitesopimukset

Kokemukset puitesopimuksista vaihtelivat toimijasta riippuen. Osalla haastateltavista oli ollut käytössään sekä tiukkaehtoisempia puitesopimuksia, joihin yhdistettiin selkeästi riski toiminta-asteen vaihtelusta, että joustavampia puitesopimuksia. Tyypillisin sopimusmalli oli kuitenkin sopimus, jossa yksityinen toimija sitoutuu tarjoamaan tietyn määrän asiakaspaikkoja, mutta julkinen toimija ei sitoudu ostamaan tiettyä määrää paikoista.

Haastateltavista ainoastaan yksi kertoi organisaationsa pitävän puitesopimuksia parhaana mahdollisena sopimusmallina jatkossa, mutta korosti myös, että puitesopimusten osalta on tehtävä perusteellinen analyysi siitä, mihin kilpailutuksiin osallistutaan. Haastateltava kuitenkin korosti, että kaikkein keskeisintä sopimuksissa ei ole juridinen muoto vaan sopimuksen sisältö sekä ennen kilpailutusta käytävä vuoropuhelu palvelun tilaajan ja tuottajan välillä, jotta sopimus saadaan vastaamaan sekä tilaajan että tuottajan tarpeita ja sopimus- ja kilpailutusmalli tukemaan tuotettavaa palvelua.

” -- mikään yksittäinen sopimusmalli [ei] ole toista parempi, vaan se riippuu siitä sopimuksen sisällöstä ja esimerkiksi, jos otetaan vaikka puitesopimus, niin puitesopimus

juridisena mallina on todella hyvä. Mutta sitten me tullaan siihen, että miten se on kilpailutettu? Mikä se sisältö on? Ja juuri niin kuin sanoit, niin nämä minimihinnat tai kattohinnat [voivat olla ongelmallisia]. -- jos sitä vuoropuhelua ei ole käyty aktiivisesti ennen kilpailutusta niiden toimijoiden kanssa ja niin että se oikeasti se sopimusmalli palvelee sitä palvelua mihin se ollaan ottamassa, niin siitä tulee automaattisesti huono sopimusmalli.”

Vaikka puitesopimuksien arvona julkiselle toimijalle saattaakin olla juuri joustavuus asiakasmäärien muuttuessa, kuten esimerkiksi Junnila ym. (2012, 106) on havainnut, sekä mahdollisuus ennakoida kustannuksia kiinteähintaisten sopimusten ansiosta, liitettiin yksityisen toimijan kannalta puitesopimukseen myös joitain haasteita. Puitesopimukseen liitettäviä haasteita olivat esimerkiksi riski toiminta-asteen vaihtelusta, kattohintaiset kilpailutukset, mahdottomuus hinnoitella riskiä tuotettavaan palveluun erityisesti kattohintaisissa kilpailutuksissa sekä sopimukseen kirjattavat hinnankorotusehdot. Puitesopimukseen liittyvää epävarmuutta korostaa kahden eri haastateltavan kuvailema kokemus tilanteesta, joissa puitesopimuksesta huolimatta julkinen toimija ei ole sijoittanut asiakkaita yksityisen toimijan yksikköön ja tästä on realisoitunut organisaatiolle suuri taloudellinen tappio.

Palveluseteli

Haastateltavien suhtautuminen asumispalveluiden tuottamiseen palvelusetelillä vaihteli huomattavasti ja palveluseteliin liitettiin niin hyviä kuin huonojakin piirteitä toimijasta riippuen. Kaksi toimijoista kokee, että julkisen sektorin kanssa ilmenneiden ongelmien ja haasteiden takia palveluseteli on heille kaikkein riskittömin vaihtoehto. Riskittömyyttä perustellaan sillä, että palvelusetelissä ei olla suoranaisesti sopimussuhteessa julkiseen toimijaan, vaan yksittäiseen asiakkaaseen, jolloin sopimuskumppaniin liittyvä riski on paremmin hajautettu, koska sopimussuhteita on huomattavasti enemmän. Palveluseteliä vähäriskisimpänä vaihtoehtona priorisoivat organisaatiot olivat molemmat kokoluokaltaan pienempiä, eri maantieteellisellä alueella toimintaansa harjoittavia toimijoita.

”Me priorisoidaan palveluseteleitä ja [pienenä organisaationa] se, että sulla on monta sopimusta niin sehän hajauttaa riskiä tosi paljon.”

Yksi haastateltavista taas kokee, että palveluseteli on heille riskittömämpi vaihtoehto, koska palveluseteliin liittyvät ehdot ovat selkeät eikä sopimusehdoilla ole mahdollista kikkailla.

” -- palvelusetelimalli toimii siksi ehkä parhaiten tällä hetkellä, että siinä on tietyt raamit ja reunaehdot ja sääntökirjat ja lain ohjeistus ja se on aika selkeä ja sen kanssa ei päästä puljaamaan. Ja tällä puljaamisella tarkoitan sitä, että ei voi ikään kuin vaihtaa asiakasta vammaispuolelta vanhuspuolelle ja tän tyyppisiä.”

Samat toimijat kokivat palvelusetelin asiakaslähtöisimpänä mallina. Asiakaslähtöisyys liitettiin erityisesti vapauteen valita itselleen loppuelämän koti ja asuinpaikka. Toisaalta yksi haastateltavista kertoo, että vaikka palvelusetelin tarkoituksena on lisätä asiakkaan valinnanvapautta, näin ei ole hänen nähdäkseen tosiasiallisesti tapahtunut. Pahimmillaan palveluseteli voikin muodostua hänen mielestään eriarvoistavaksi ja muodostaa toisen, vaihtoehdoisen kanavan palveluun pääsulle. Palvelusetelin käyttöön liitetään myös haaste liittyen palvelusetelin arvoon sekä arvonkorotusmekanismiin. Toimijoista neljä kertoo kohdanneensa haasteita palvelusetelin arvon kanssa. Kustannuskehityksestä jälkeen jäänyt palvelusetelin arvo saattaa pahimmillaan realisoitua asumispalvelun asiakkaalle suuremman palvelusta maksettavan omavastuuosuuden muodossa.

PPP

Vähiten haasteita kuvaillaan tilanteissa, joissa yksityisen ja julkisen toimijan välillä on vallinnut aito vuoropuhelu ja kumppanuus. Kaikkiaan kolmella haastateltavalla oli haastatteluhetkellä tai aiemmin ollut käytössä erilaisia PPP-malleja. Heistä kaksi koki PPP:n kaikista sopimussuhteista toimivimmaksi ja painottaisivat tällaisia sopimusmalleja jatkossakin. Kolmas syvempään yhteistyöhön perehtynyt toimija mainitsee, ettei kumppanuussuhteen toimivuus ole lopulta sidoksissa johonkin tiettyyn sopimusmalliin, vaan siihen, että sopimuksen osapuolilla on yhdessä määritellyt tavoitteet, joista pidetään kiinni. Ongelmia voi tällöinkin syntyä, jos toimijoiden prioriteetteihin tulee muutos sopimuskauden aikana. Yksi tällainen muutos voi olla esimerkiksi vanhus- ja vammaispalveluiden järjestämistä vastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Keskeiseksi tekijäksi PPP-malleissa nousee esille yhteisten tavoitteiden määrittely sekä niihin sitoutuminen. Yhteinen tavoite voi olla esimerkiksi kustannussäästöt. Kuitenkin tilanteissa, joissa sopimusosapuolien tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään, voi myös syvemmässä yhteistyössä tulla vastaan haasteita.

” -- yleensä näissä public private partnership -tyyppisissä hankkeissa määritellään se tavoitetila. Joskus se voi olla se, että nyt on tavoitetila säästää rahaa ja riittää, että

meillä on semmoiset ”7-” palvelut -- Mutta jos tavoite on se, että säästetään rahaa, mutta on ”10+” palvelut, niin tiedetään, että kitkaa saattaa tulla.”

Yksi syvemmän yhteistyön tarjoama etu saattaakin olla mahdollisuus päästä uudenlaiseen riskienjakoon ja läpinäkyvyyteen, jolla on mahdollista päästä eroon epäsymmetrisen informaation ongelmasta. Allianssimalli kannustaa yksityistä palveluntuottajaa kustannustehokkuuteen, sillä riskit ja tuotot on jaettu.

”Siinä [allianssimallissa] on ikään kuin päästy ihan uuden tyyppiseen läpinäkyvyyteen ja riskienjakoon tilaajan kanssa. -- tuottajalla on vahva kannustin tuottaa palveluja kustannustehokkaasti, koska mikäli se budjetti alitetaan, niin tuottaja saa osuuden saadusta alituksen siitä säästöstä. Eli siellä on ikään kuin riskit ja sitten toisaalta tuotot jaettu ja siinä päästy tästä informaation epäsymmetria -ongelmasta”

Yhtenä PPP:n keskeisenä pyrkimyksenä voidaankin pitää juuri epäsymmetrisen informaation ongelmien torjumista (ks. Brinkerhoff & Brinkerhoff 2011). Taas toisaalta esimerkiksi Syrjän (2010, 94) mukaan kunnat ovat perustelleet puitesopimusten käyttöä epäsymmetrisen informaation ongelmalla.

Syvän yhteistyön ja kumppanuuden eduiksi haastatteluissa nousi esiin muun muassa kyky määritellä yhteiset tavoitteet, palvelujen pitkäjänteinen kehittäminen, riskienjako, tuottojen jako, kannustin tuottaa palveluja kustannustehokkaasti sekä mahdollisuus asettaa asiakas keskiöön palvelujärjestelmän kehittämisessä. Yksi toimijoista mainitseekin, että heillä käytössä oleva syvempään yhteistyöhön perustuva allianssimalli voisi olla hyvinkin tulevaisuuden malli.

” -- meillä on public private partnership ja allianssi ihan kokonaan uudella sopimusmallilla ja se on mun mielestä tosi mielenkiintoinen. Se voisi olla jopa tulevaisuuden malli.”

Kokonaisulkoistus

Kokonaisulkoistuksia oli kaikkiaan kahdella haastateltavalla. Yhtenä keskeisistä kokonaisulkoistukseen liittyvistä eduista on kerätyn aineiston perusteella mahdollisuus vastata sosiaali- ja terveystaloudella mahdollisesti esiintyvään osaoptimoinnin ongelmaan. Kokonaisulkoistukseen liittyvien etujen nähdäänkin syntyvän mahdollisuudesta suunnitella palvelurakenne väestöpohjan kokonaispalvelutarpeen perusteella, jolloin esimerkiksi kustannuksiin on mahdollista vaikuttaa suunnittelemalla palvelutarvetta vastaava

palvelurakenne aina edullisimmista palveluista enemmän taloudellisia resursseja vaatiin palveluihin asti. Yksi haastateltavista kertookin, että palvelurakenteen optimoinnin voidaan nähdä olevan tarkoituksenmukaista asiakastyytyväisyyden kannalta sekä palvellevan tilaajan näkökulmaa kustannusmielessä.

” -- siinä [kokonaisulkoistuksessa] pystyy vaikuttamaan tavallaan siihen koko palvelurakenteeseen, esimerkiksi ikäihmisten osalta. Eli ihan sieltä lähtien missä palvelumuodossa kukin vanhus on optimaalisesti. -- se balanssi kevyempien palveluiden ja raskaampien palveluiden osalta vastaa sitä kokonaistarvetta tai sitä väestötason tarvetta, joka antaa sitten mahdollisuuden ikään kuin tuottaa sillä rajatulla rahalla enemmän palveluita -- ”

Haastateltava mainitseekin, että kun palvelurakenne suunnitellaan vastaamaan koko väestön palvelutarvetta, voidaan välttyä sellaisten ylimääräisten kustannusten synnyltä, jotka aiheutuvat asiakkaiden päätyemisestä liian raskaan palvelun piiriin, kun kevyemmissä palveluissa ei ole tilaa.

” -- ongelma tulee monesti siitä, että siinä oikeassa hoitomuodossa ei ole tilaa tai paikkoja olemassa. ”

Kokonaisulkoistuksessa on siis mahdollista vaikuttaa koko palveluketjuun eli asiakkaan kokonaisprosessiin. Sama haastateltava liittää myös PPP-mallin toimivuuden ja hänen edustamansa organisaation saavuttamat edut läheisesti kokonaisulkoistuksen tuomiin mahdollisuuksiin vaikuttaa koko palvelurakenteeseen.

Markkinoiden tila ja toimivuus

Haastatteluissa nousi esille haastateltavien huoli asumispalveluiden markkinoiden tilasta sekä toimivuudesta. Erityisesti viime aikoina yleistynyt tapa kilpailuttaa palveluita käyttäen jotain kiinteää kattohintaa (Syrjä 2010, 63) tuottaa haastateltavien mukaan ongelmia markkinoille. Haastateltavista kaikki kertovat kokevansa haasteita asumispalveluiden markkinoiden toimivuudessa. Markkinoiden elinvoimaisuutta tai kilpailua vääristäväksi tekijäksi mainitaan erityisesti kilpailutukset, joissa on julkisen toimijan asettama liian alhainen kattohinta eli yläraja tarjottavan palvelun hinnalle.

”Sehän [kattohinta] täysin rikkoo markkinaehtoisuuden siltä alueelta, missä joku ulkopuolinen vaan määrittää kattohinnan ja määrittää sen laadun mitä sillä kattohinnalla pitää tuottaa. ”

Toimijoista neljä kertoo liian alhaisen kattohinnan rikkovan pahimmillaan markkinamekanismin kyseisellä alueella, kun hinnat eivät pääse määräytymään markkinaehtoisesti kysynnän ja tarjonnan mukaan. Yksi haastateltavista kertoo kattohinnoilla toteutettavien kilpailutusten jopa vaarantavan palveluiden tuottamisen ja hankaloittavan yhteistyötä yksityisen ja julkisen toimijan välillä.

”Kyllähän sellaiset liian alhaisilla kattohinnoilla toteutettavat kilpailutukset ovat omiaan vaarantamaan markkinoiden toimintaa ja palvelujen tuottamista ylipäätään ja hankaloittavat myös yhteistyötä. Ja ehkä siitä kiinteästä tai kattohinnasta sellainen ajatus, että sehän ikään kuin vääristää markkinaa, koska normaalissa markkinassa [hinta] määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan -- ”

Kattohinnat saattavat myös vääristää ja vähentää kilpailua alueella, jolla sellainen on käytössä. Yksi haastateltavista kertoo, että on havainnut yksityisten toimijoiden jättämien tarjousten asettuvan hyvin lähelle toisiaan tai osuvan jopa suoraan asetettuun kattohintaan niillä alueilla, joilla on kilpailutuksessa käytössä kattohinta.

”Olemme nähneet, että kattohinnat esimerkiksi johtavat sen tyyppiin ilmiöihin, joissa hinnat lähentyy tai jopa osuu suoraan siihen kattohintaan, eli ikään kuin hintakilpailu vähenee, kaikki tarjoukset menee tosi lähelle toisiaan.”

Markkinamekanismin toimivuuteen liittyvien haasteiden lisäksi markkinoiden elinvoimaisuuteen ja toimialan kannattavuuteen suhtaudutaan huolestuneesti. Haastatteluissa nousee esille asumispalveluiden toimialan tappiollisuus viime vuosien aikana. Esimerkiksi kannattavuusongelmat nousevat esille neljässä haastattelussa. Yksi haastateltavista mainitseekin, että julkisten tilinpäätöstietojen perusteella ala on ollut laajasti ja rakenteellisesti tappiollinen jo useiden vuosien ajan.

Toimialan tilan havainnointi voi kuitenkin aiheuttaa myös haasteita, sillä osalla toimijoista on myös muuta liiketoimintaa kuin asumispalveluita. Kaksi haastateltavista huomauttaa, että sellaisissa tilanteissa, joissa organisaatiolla on myös muuta liiketoimintaa, yhden liiketoiminta-alueen tappiollisuutta ei voida välttämättä suoraan todentaa tilinpäätöstiedoista. Muuta liiketoimintaa harjoittavalla organisaatiolla tilinpäätös saattaa antaa asumispalveluiden toimialan tilanteesta täysin erilaisen kuvan kuin se todellisuudessa on. Haastateltavista kaksi kertoo organisaation subventoivan asumispalveluiden liiketoiminta-aluetta tällä hetkellä muilla liiketoiminta-alueilla.

” -- me subventoidaan toisella liiketoiminnalla toista. Tästä syystä ne, joilla ei ole muuta liiketoimintaa kuten meillä, on suurissa vaikeuksissa. --”

” -- hoivan tappiollisuutta on subventoitu muilla liiketoiminnoilla. -- kun katsotaan meidän tilinpäätöstä niin joku saattaisi ajatella, että hyvin menee toi hoiva.”

Lisäksi yksi toimijoista mainitsee, että he ovat tehneet jo vuosia sitten linjauksen vetäytyä kokonaan pois vuorokausihintaisilta asumispalveluiden markkinoilta, koska he eivät ole kokeneet markkinaa sellaiseksi, missä palvelua on mahdollista tuottaa vallitsevalla hintatasolla pitkäjänteisesti. Suurimpia ongelmia kuvaillaankin nimenomaan vuorokausihintaisten sopimusmuotojen yhteydessä. Toinen haastateltava kertoo, että varsinkin toimialan kannattavuushaasteiden vuoksi heidän organisaationsa keskittyy jatkossa ainoastaan itse maksavien asiakkaiden markkinaan.

Markkinamekanismin toimivuuteen vaikuttaa myös asiakkaiden eli palvelua käyttävien henkilöiden mahdollisuus valita itse haluamansa palveluntuottaja. Yhteensä neljässä haastattelussa nousee esille, että asiakkaiden todellinen mahdollisuus valita miltä palveluntuottajalta he hankkivat palvelunsa, on tällä hetkellä hyvin rajallinen tai valinnan vapautta ei ole. Kun valinnan vapaus ei toimi, yksityisten toimijoiden on hankalaa kilpailla markkinoilla esimerkiksi laadulla tai erikoistumisella.

” -- meillähän ei toimi aito kilpailu ja valinnanvapaus näiden julkisten ja yksityisten yksiköiden välillä.”

” -- Ihmiset ei saa valita missä he asuu -- pitäisi voida valita se oma palveluntuottaja, että ihmisille lähtökohtaisesti annettaisiin se palveluseteli ja he voisi valita, että mistä he ostaa sen sosiaali- ja terveyspalvelunsa, mihin he vie ne rahat ja jos he haluaa ostaa laadukkaampaa.”

Myös sopimukseen kirjatut hinnankorotusehdot nousevat haastatteluissa esille puhuttaessa markkinoiden toimivuudesta. Hinnankorotusehtoja käsitellään tarkemmin riskienjakoa koskevassa kappaleessa.

Tilaaajan ja tuottajan välinen suhde

Näkemykset julkisen sektorin kanssa toimimisesta asumispalveluiden toimialalla vaihtelevat. Kaikilla toimijoista on useita hyviä kokemuksia yhteistyöstä julkisen sektorin kanssa, mutta esille nousevat myös vahvasti toimialalla vallitsevat haasteet, jotka vaikuttavat yksityisten palveluntuottajien liiketoimintaan. Keskeisinä haasteina haastatteluissa

nousee esille esimerkiksi yksityisen toimijan neuvotteluvoima suhteessa julkiseen toimijaan, tilaajan ja tuottajan välinen luottamussuhde sekä yhteistyösuhteen kulminoituminen yksittäiseen viranhaltijaan.

Jokaisessa haastattelussa nousi esille yksityisen ja julkisen toimijan välinen neuvotteluvoima. Haastateltavista neljä koki, että sopimusosapuolet eivät ole sopimussuhteessa tai -neuvotteluissa tasavertaisessa asemassa. Yksi haastateltavista kuitenkin kertoo, että kokee vaikutusmahdollisuuksien ja neuvotteluvoiman liittyvän myös neuvottelukumppaniin eli alueelliseen julkiseen toimijaan, mutta myös yksityisen toimijan kokoon. Tarpeeksi suurella yksityisellä toimijalla neuvottelumahdollisuudet ovat paremmat, mutta neuvottelukumppanista riippuen aina ei esimerkiksi hinnoittelun lopputulokseen voida siltikään vaikuttaa. Junnila ym. (2012, 196) ovat tehneet samanlaisia havaintoja todetessaan, että sopimuksen sisällöstä päätettäessä sekä varsinaisissa sopimusneuvotteluissa kunnalla on usein määräävä rooli ja ilmiö korostuu erityisesti pienten palveluntuottajien kohdalla.

Pahimmillaan yksityisen palveluntuottajan asema koettiin alisteiseksi ja yksityisen ja julkisen välistä yhteistyötä kuvattiin ”sanelumalliksi”, jossa päätösvallan nähdään olevan lopulta aina palvelun tilaajalla. Yksityisten toimijoiden kokemuksen sanelusta on nostanut esiin myös Syrjä (2010, 4). Kokemus sanelumallista nousi esille kolmessa haastattelussa.

” -- oma kokemukseni on se, että kyllähän se viranomainen on aina se, joka sanoo viimeisen sanan ja ehkä tämä meidän virkamieskulttuuri tänä päivänä on vähän enemmän sellaista sanelupolitiikkaa kuin sellaista, että aidosti haettaisiin ymmärrystä yhteisistä tavoitteista tai siitä substanssistakaan. Että jos törmää tällaiseen heikkoon yhteistyökuvioon, niin se yleensä liittyy siihen, että sitä viranomaisvaltaa käytetään väärin.”

Yhteistyön sujuvuuden nähdäänkin kulminoituvan hyvin vahvasti yksittäisiin viranhaltijoihin. Yksi haastateltavista kertoo esimerkkinä tapauksen, jossa yhteistyö oli sujunut hyvin vuosien ajan kaupungin kanssa, kunnes yksityisen toimijan kannalta keskeinen viranhaltija vaihtui.

”-- yllättävän paljon yksittäisillä virkamiehillä on sitä vaikutusta.”

”-- se on minusta järkyttävää, että siellä yksittäiset virkamiehet, joilla ei ole kokonaisnäkemystä, tekevät näin valtavan isoja ratkaisuja kuuntelematta aidosti mitä yksityiset kertoo.”

Tuloksia tarkasteltaessa on kuitenkin hyvä huomata, että kun puhutaan julkisen sektorin hankkimista palveluista, voi jonkinlainen epäsuhta neuvotteluasemassa olla asetelmalle tyypillistä. Yksi haastateltavista huomauttaakin, että neuvotteluaseman epäsuhtaa voi jopa pitää toimialalle tyypillisenä, sillä useimmissa tapauksissa palvelun tilaaja on julkinen toimija. Neuvotteluaseman epäsuhta asettaakin yksityiselle toimijalle erityisiä paineita tarkastella millä markkinoilla ja missä palvelutuotannossa kannattaa olla mukana.

”-- se on toimialalle tyypillistä, että neuvotteluasema ei ole tasapainossa. Kun kuitenkin lopultahan kaikki on kiinni siitä, että mitä hintaa se tilaaja sitten siitä palvelusta loppuviimein suostuu maksamaan niin se balanssi ihan ei ole kunnossa -- sitä suuremmalla syyllä pitää olla tosi tarkkana sen kanssa, että mihin markkinaan ja palvelutoimintaan lähtee ja missä on mukana, koska sillä pystyy sitten suojautumaan tuolta riskiltä.”

Lisähaasteita sopimuskumppanin valintaan tuo kuitenkin asumispalveluiden sidonnaisuus tiettyihin maantieteellisiin alueisiin pitkien kiinteistösopimusten kautta. Yksi haastateltavista kertoo, että sopimuskumppanin valinta ei tosiasiallisesti ole mahdollista esimerkiksi alueilla, joissa ainoa mahdollinen neuvottelukumppani on suuri hyvinvointialue eikä alueella ole itse maksavien asiakkaiden markkinaa.

Osa haastateltavista on nähnyt yhteistyösuhteeseen liittyvät haasteet niin merkittävänä, että yhteistyötä julkisen toimijan kanssa ei haluta enää jatkaa tai alalta poistumista harkitaan. Yksi haastateltavista kertoo heidän panostavan jatkossa ainoastaan itse maksaaviin asiakkaisiin, kun toinen haastateltava taas kertoo heidän harkitsevan luopumista asumispalveluiden tuottamisesta kokonaisuudessaan.

”Me on päädytty siihen, että me ei jakseta vääntää julkisen sektorin kanssa viimeiseen tappiin asti, että pitää ymmärtää se asiakkaan hyvä ja tällä tavalla ei voi toimia ja me ollaan varauduttu siihen, että me lopetetaan tää [palveluasuminen].”

Sama haastateltava kertoo, että haasteita on ollut erityisesti tilaajan ja tuottajan välisessä luottamussuhteessa.

Vaikka monella haastateltavista on negatiivisia kokemuksia yksityisen ja julkisen välisestä yhteistyöstä, kertoo kaksi laajemmalle maantieteelliselle alueelle levinnyttä haastateltavaa, että neuvotteluyhteyden laatu saattaa kuitenkin vaihdella sopimuskumppanista riippuen. Tilanteessa on tapahtunut myös ajallista kehitystä ja koronapandemian myötä teams-kokoukset ovatkin yleistyneet ja helpottaneet markkinavuoropuheluiden järjestämistä, jolloin on mahdollista saada kaikki alueen yksityiset toimijat kokoon lyhyelläkin

aikajänteellä. Teams-kokouksista maininnut haastateltava kertoo myös markkinavuoropuheluiden määrän lisääntyneen. Hän huomauttaa kuitenkin, että käytyjen markkinavuoropuheluiden vaikutuksissa on alueellisia eroja.

” -- joidenkin markkinavuoropuhelujen ja kommenttikierrosten seurauksena tarjouspyynnöt muuttuvat ja joidenkin seurauksena ne eivät muutu. Siinä me nähdään tosi isoja eroja eri hyvinvointialueiden välillä ja joissakin tilanteissa tulee sitä vastaan, että jotkut asiat on ikään kuin jo päätetty ja sitten ne asiat esitellään ja kysytään kommentit, mutta niitä asioita ei muuteta. Eli silloin tietenkään se dialogi ei ole yhtä hedelmällistä kuin sellaisessa missä sitten aidosti käydään [markkinavuoropuhelua] ja asioihin voi vielä vaikuttaa ”

4.4.4.2 Epäsymmetrinen informaatio ja agenttiongelmien

Kokemukset epäsymmetrisen informaation ja agenttiongelmien olemassaolosta tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa asumispalveluiden toimialalla vaihtelevat. Osa yksityisiä organisaatioita edustavista haastateltavista kuvasi suuriakin haasteita, jotka liittyivät informaation epäsymmetriseen jakautumiseen toimijoiden välillä. Pahimmillaan informaation epätasainen jakautuminen oli johtanut yksityisen toimijan suuriin taloudellisiin tappioihin. Toisaalta kaksi toimijoista ei aiheesta kysyttäessä tunnistanut ensin tällaisia piirteitä eikä kokenut epäsymmetrisen informaation leimaavan alaa. Toinen haastateltavista kuvasi kuitenkin myöhemmin haastattelussa epätasaisesti jakautuneen tai läpinäkymättömän informaation johtaneen taloudellisiin tappioihin. Haastateltavat kuvasivat myös tavanomaisempia epätasaisesti jakautuneeseen informaatioon liittyviä ongelmia, kuten kommunikoinnin puutteeseen liittyviä ongelmia julkisen toimijan taholta, asiakkaiden valikoitumiseen liittyviä ongelmia ja esimerkiksi asetettujen palveluhintojen laskentaan ja laskentatapoihin liittyvää läpinäkymättömyyttä. Kokemukset mahdollisten agenttiongelmien aiheuttamasta epävarmuudesta ja sen heijastumisesta tilaajaosapuolen harjoittamaan valvontaan olivat vaihtelevia.

Koska osa haastateltavien edustamista organisaatioista toimii eri maantieteellisillä alueilla ja tekee yhteistyötä eri julkisten organisaatioiden kanssa, voi vastausten eroavaisuus liittyä myös alueelliseen vaihtelevuuteen sekä aiemmin kuvattuun yksittäisen viranhaltijan korostuneeseen asemaan yksityisen ja julkisen toimijan välisessä suhteessa. Alueellisen vaikutuksen hypoteesia tukee usealla alueella toimivien toimijoiden kommentit eroavaisuuksista eri alueiden välillä. Epäsymmetriseen informaatioon liittyvää kokonaisuutta tarkastellaan läpinäkymättömän toiminnan, kommunikoinnin kitkojen ja tilaajan

suorittaman valvonnan kautta. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna epäsymmetrisen informaation aiheuttamiin ongelmiin nähtiin yhteistyön ja kommunikoinnin syventäminen yksityisen ja julkisen toimijan välillä.

Toiminnan läpinäkyvyys

Epäsymmetrinen informaatio voi oireilla esimerkiksi julkisen toimijan harjoittamana kermankuorintana asiakassijoituksissa. Esimerkiksi Sinervo ja Taimio (2011) ovat löytäneet viitteitä siitä, että kunnat harjoittavat niin sanottua ”kerman kuorintaa” sijoittamalla raskashoitoisempia asiakkaita yksityiselle toimijalle. Julkisen sektorin harjoittama kermankuorinta nousi tässä tutkimuksessa esille neljässä eri haastattelussa. Suurempiin ulkoistuskokonaisuuksiin ja syvempään yhteistyöhön perustuvassa toiminnassa epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvia ongelmia ei kuitenkaan tunnustettu. Yksi haastateltavista liitikin kermankuorinnan kaltaiset ongelmat vuorokausihintaisten tuotteistettujen palveluiden tai yksittäisten yksiköiden ulkoistukseen ja piti ilmiötä tässä kontekstissa melko yleisenä.

-- Tuo [kermankuorinta] on aika yleinen ilmiö, jos tuotetaan vaikka palvelusetelillä tai sitten tuotetaan jonkun tietyn yksikön palveluita.”

Sama haastateltava mainitsi kuitenkin haastattelun aikaisemmassa vaiheessa, että toimiala on hyvin säännelty eikä siksi koe epäsymmetrisen informaation kuvaavan toimialaa.

”-- sanotaanko näin, että se [epäsymmetrinen informaatio] vähän huonosti sopii tällaiseen ympäristöön, jossa kaikki on kuitenkin lailla säädettyä. -- Mutta tullaan tietysti sitten siihen, että sitä epäsymmetriaa voi esiintyä jossain kilpailutustilanteessa.”

Kokemus saattaakin liittyä kyseisen organisaation solmimiin sopimuksiin, joissa on kyse laajemmista palvelukokonaisuuksien ulkoistuksista ja syvemmästä yhteistyöstä julkisen sektorin kanssa. Haastateltava kertoo, että kermankuorinta on ilmiönä tuttu, mutta koko väestöpohjan kokonaisulkoistuksissa ongelmia ei esiinny samalla tavalla kuin yksittäisen palvelun tai yksikön ostamisessa yksityiseltä toimijalta.

”-- tässä palataan siihen kokonaisulkoistukseen. Eli kun hoidetaan väestöpohjaa niin silloin on helpompia potilaita ja sitten on vaikeampia potilaita. Eli tällaisessa ympäristössä sitten ei tule näitä tilanteita.”

Kysyttäessä ovatko kermankuorintaan liittyvät ongelmat yleisempiä jossain tietyssä sopimustyyppissä, puitesopimusten ja palvelusetelien parissa toimiva haastateltava ei näe, että ongelmat olisivat mitenkään liitoksissa tiettyyn sopimustyyppiin. Yksi kermankuorintaa toimintaympäristössään tunnistanut haastateltava kuitenkin mainitsee, että heillä ongelma ilmenee lähinnä yhden yhteistyökumppanin kanssa. Toinen toimijoista kyseenalaistaa, onko kyse enää epäsymmetrisestä informaatiosta, kun raskashoitaisempien asiakkaiden sijoittaminen yksityisille toimijoille on niin yleisesti tiedossa.

”Erityisesti vammaispalveluissa tämä on iso trendi, että yksityinen saa ne kaikista vaikeimmat asiakkaat, mutta se on kaikkien tiedossa. Tietyllä tavallahan se ei ole epäsymmetristä informaatiota.”

Sama haastateltava kuitenkin kertoo, että tilanteet, joissa yksiköihin sijoitetaan raskashoitaisempia asiakkaita, tai asiakkaita, jotka kuuluisivat toisen palvelun piiriin, ovat arkipäivää. Ilmiö on huomionarvoinen, sillä kustannukset realisoituvat näissä tilanteissa yksityiselle toimijalle. Haastateltava kuvaa yhteistyön kuitenkin pääpiirteittäin sujuneen hyvin.

Toiminnan läpinäkymättömyys ja informaation epätasainen jakautuminen nousivat esille myös julkisten palveluiden hinnoittelukysymyksissä. Kahdessa haastattelussa nousee esille, että julkisen sektorin asettamat ostopalvelun hinnoitteluperusteet tai palvelusetelien arvonmääritys eivät ole läpinäkyviä eikä esimerkiksi hinnoittelu- tai laskentaperusteita ole avattu yksityiselle toimijalle. Palvelusetelillä julkista palvelua tuottaville yksityisille organisaatioille kysymys on olennainen, koska palvelusetelilaissa yksi palvelusetelin arvonmäärityisperusteista on julkisen toimijan oman tuotannon kustannukset (ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569 7 §). Yksi haastateltavista kuvailee palvelusetelin arvonmääritystä jopa epäselväksi ja epämääräiseksi. Toinen haastateltavista kertoo, että heidän toiminta-alueellaan julkinen toimija ei julkaise sopimuksen tai palvelusetelin pohjana käytettävän oman tuotannon kustannuksia tai käyttämiään laskentaperusteita.

” -- ne [julkinen toimija] ei kerro sitä oman tuotannon hintaa, esimerkiksi X alue.”

-- miten hyvin ne [julkinen toimija] aina oikeasti osaa jyvittää ne kustannukset -- Että onko siellä oikeasti ne pihan auraukset ja kaikki laskettu siihen ympärivuorokautisen hoivan hintaan, ilmastoinnit, nuohoukset, kaikki tällaiset vai onko ne siellä kiinteistöpuolen budjetissa.”

Palveluiden hinnoitteluperuste on yksityisille asumispalveluita tuottaville organisaatioille keskeinen, sillä palveluista saatava hinta ja sopimuksen hinnanmuodostus nousevat myös myöhemmin esille keskeisinä riskeinä liiketoiminnan harjoittamisessa.

Haastatteluissa nousee esille myös toiminnan läpinäkymättömyyteen liittyviä tilanteita, joissa yhteisymmärryksessä aloitetuissa investoinneissa ilmenee ajan kuluessa kitkoja. Yhteensä kolmessa haastattelussa esiintyy tilanteita, joissa julkisen toimijan läpinäkymättömät tai peitellyt tavoitteet tai mielenmuutokset ovat johtaneet yksityisen toimijan taloudellisiin menetyksiin. Kaksi näistä on tapahtunut kahden eri haastateltavan omalle organisaatiolle ja yksi kolmannen haastateltavan toiminta-alueella kahdelle muulle organisaatiolle. Yksi haastateltavista, joka kertoo, ettei koe epäsymmetrisen informaation leimavaa alaa, kuvailee omalle organisaatiolleen tapahtuneen tilanteita, joissa on rakennettu yhteisymmärryksessä julkisen toimijan kanssa uusi hoivakoti, mutta julkinen toimija on myöhemmin päättänyt yksipuolisesti olla sijoittamatta asukkaita yksityisen organisaation rakentamaan yksikköön. Tapauksista on seurannut organisaatiolle merkittäviä taloudellisia tappioita. Haastateltava kertoo kyseisten tilanteiden tapahtuneen pääsääntöisesti niin kutsutun hoivakriisin aikana.

”Meillähän on ollut historiassa semmoisia tapauksia, että on käyty keskustelua tilaajan kanssa ja sovittu, että rakennetaan tähän hoivakoti ja sitten se on rakennettu niin yhtään asiakasta ei tule. Ja näistähän on tullut tappiot siinä tapauksessa ja tämä tapahtui tietysti enemmänkin sen hoivakriisin aikana, mutta en voi sanoa, että tämä hirveästi leimaa tätä alaa tuommoinen asymmetrinen informaatio.”

Hoivakriisillä tarkoitetaan vuosina 2018–2019 useasti julkisuuteen nousseita kohuja yksityisten hoivakotien puutteista (ks. Helsingin Sanomat 30.12.2019). Toivonen ym. (2021) toteavat kuitenkin myöhemmin aluehallintoviranomaisille tehtyjen hoivaa koskevien kanteluiden ja langetettujen päätösten jakautuvan tasaisesti yksityisten ja julkisten palveluntuottajien välillä. Toivonen ym. (2021) toteavatkin, että tilanne ei vaikuta siltä, että hoivakriisi olisi liitettävissä yksin esimerkiksi ulkoistuksiin tai yksityiseen palvelutuotantoon.

Yksittäisen tappion suuruusluokka tilanteessa, jossa rakennettuun hoivakotiin ei saada asukkaita, on huomattavan suuri. Kyseisiä menetyksiä kokenut haastateltava kuvailee taloudellisen tappion kokoluokkaa kertomalla, että kooltaan pienempi organisaatio ei kestäisi vastaavaa tappiota taloudellisesti ajautumatta konkurssiin.

”Siinä olisi pienempi yritys mennyt nurin.”

Haastatteluissa nousi esille myös tilanne, jossa yksityinen toimija oli aloittanut investoinnin valmistelun yhteisymmärryksessä kaupungin kanssa, mutta hanke keskeytettiin kaupungin vaihtuessa kuntayhtymään. Haastateltava arvioi, että ratkaisu luopua jo valmistelussa olevasta hankkeesta oli noin puolitoista miljoonaa euroa kalliimpaa veronmaksajille kuin toteuttaa suunniteltu hanke yhteistyössä yksityisen toimijan kanssa. Haastateltava kuvailee yksittäisten viranhaltijoiden tai viranhaltijan vaihdoksen vaikuttavan kuvaillun kaltaisissa tilanteissa huomattavasti.

” -- laajennuspiirustukset ja kaikki valmiina ja asemakaavan muutokset ja kaikki aikanaan on tehty ja siinä vaiheessa ennen, kun tuli tää nyky[nen] soteyhtymä niin kaupungin kanssa oli tämmöistä valmistelua.”

Toiminnan läpinäkyvyyteen liittyviä haasteita havaittiin myös esimerkiksi kilpailutuksissa. Yksi pienemmällä maantieteellisellä alueelle toimiva haastateltava kuvailee kahta erillistä kilpailutustilannetta, joissa kilpailutusasiakirjojen kanssa on ollut haasteita. Eräässä hankinnassa kilpailutusasiakirjoja ei oltu toimitettu sovittuna aikana kilpailutuksiin osallistuville eikä alueen yksityisiä toimijoita oltu pidetty tilanteen tasalla. Lisäksi kilpailutusasiakirjoja on esimerkiksi toimitettu yleisinä loma-aikoina tai pyhien aikana. Haastateltava korostaa, että kilpailutuksiin ja asiakirjoihin liittyvän toiminnan tulisi olla läpinäkyvää.

”Välillä tuntuu, että [olemme] tietoisesti informaatiopimennossa. -- Ja tää on sellasta, jota ei pitäisi olla. Täähän pitäisi olla tosi läpinäkyvää. -- meitä pidetään sellaisessa pimennossa, että sitten pyhien aikana tulee asiakirjat katsottavaksi ja kun ihmiset on lomilla ja kuka missäkin, se on huonoo hallintoa.”

Haastateltavien kokemukset toiminnan läpinäkyvyydestä eroavat toisistaan kuitenkin alueellisesti. Yksi laajalla maantieteellisellä alueella toimiva haastateltava puolestaan toteaa, että hänen kokemuksensa mukaan julkisen toimijan on hankala peitellä toimintaansa eikä hän näe syytä miksi julkinen toimija edes tekisi niin.

” -- tietyllä tavalla tilaajalla isossa kuvassa ei ole tarvetta pimittää tietoa tai olla antamatta sitä tietoa, koska se on julkinen toimija ja se on julkista tietoa.”

Valvonta

Agenttisuhteeseen liittyy usein myös päämiehen suorittama agentin valvonta (ks. Ross 1973) ja julkisen toimijan siirtäessä lakisäätteisiä toimintoja yksityisen tuotettavaksi on laadunvalvontarooli myös lakisäätäinen (Junnila ym. 2012, 10). Julkisen organisaation suorittamaan rutiininomaiseen valvontaan ei nähdäkään haastateltavien kesken liittyvän ongelmia. Kysyttäessä haastateltavilta ovatko he havainneet esimerkiksi epäluottamuksen tai epäsymmetrisen informaation ongelman oirehtivan liian tarkkoina raportointivaatimuksina tai tilaajan suorittamana liiallisena valvontana oli vastauksissa hajontaa. Keskeisenä huomiona nousi esille alueellinen vaihtelu valvonnan suhteen. Kolme haastateltavaa, jotka toimivat useammalla alueella, kertoivat valvontaan liittyvän tilaajaosapuolesta riippuvaista alueellista hajontaa. Yksi laajalla maantieteellisellä alueella toimivista haastateltavista kertoo, että tiukan valvonnan lisäksi monissa sopimuksissa laaditaan tiukemmat ehdot kuin laki vaatii ja ehtojen toteutumista valvotaan. Mahdollinen epäluottamuksesta kumpuava liiallinen valvonta sopimussuhteessa saattaakin liittyä nimenomaan yksittäiseen sopimuskumppaniin eikä ole läpileikkaava teema kaikkien haastateltavien keskuudessa.

”Monessakin sopimuksessa määritellään tiukemmat ehdot kuin mitä laki vaatii. Ja totta kai he sitten valvovat sitä. Ja meillähän on hirveän iso variaatio eri tilaajien välillä, miten he valvoo sitä toimintaa. Mutta on ja on eroja. Ja on tiukempia vaatimuksia.”

Lähtökohtaisesti tilaajan suorittamaa säännöllistä valvontaa ei nähdä ongelmallisena vaan pikemminkin toimintaan liittyvänä normaalikäytäntönä. Kuitenkin liian raskaiden ennakkolisten raportointivaatimusten kerrotaan kuormittavan yksityisiä palveluntuottajia.

”Sitten me nähdään kyllä myös aluekohtaisia eroja siinä, että miten valvontaa toteutetaan, -- sinänsä tiivis valvonta on meidänkin puolesta ihan hyvä juttu, mutta tällainen merkittävä raportointivelvoite, niin joissakin asiakkuuksissa ne asiat on korostunut ehkä vähän ylikin -- on ollut myös tilanteita, missä tehdään tällaista ennakkollista raportointia merkittävästi ilman, että mitään puutteita on ja se on sellainen, joka kuormittaa sitten tuottajia ja esihenkilöitä ja on pois siitä hoivatyöstä. Tässä on jonkun verran eroja.”

Eräs haastateltava kertoo, että hänen kokemuksensa mukaan nykyisellä toiminta-alueella valvonta ei ole liian kuormittavaa yksityiselle toimijalle. Hän kuvailee kuitenkin kohdanneensa aikaisemmin myös kuormittavia valvontakäytäntöjä. Pahimmillaan he ovat

jättäytyneet pois sellaisilta alueilta, joilla valvonta ja raportointikäytännöt ovat kuormittaneet liiallisesti.

*” -- aivan järjettömiä raportointikäytäntöjä. Joka viikko piti laittaa lippulappuu mene-
mään. -- ja samaten [eräällä alueella] oli joku kilpailutus, että siellä oli aivan järjet-
tömiä vaatimuksia. Niin me ei sitten osallistuta niihin kilpailutuksiin.”*

Syvempään yhteistyöhön erikoistunut haastateltava ei tunnista toiminnassaan vastaavia ongelmia. Hän liittää liiallisen valvonnan ongelmat tilanteisiin, joissa tilaajalla ja tuottajalla ei ole yhteistä näkemystä sopimusosapuolien rooleista.

Yhteistyön syventäminen ja kommunikaatio

Mahdollisena ratkaisuna edellä kuvattuihin epäsymmetrisen informaation aiheuttamiin haasteisiin tai muihin kitkoihin yksityisen ja julkisen toimijan välisessä suhteessa voisi olla yhteistyön syventäminen. Jokainen haastateltava koki, että yhteistyön syventämisellä olisi mahdollista saavuttaa jonkinlaisia etuja. Kokonaisuudessaan kolme haastateltavaa liitti yhteistyön syventämisen edut nimenomaan epäsymmetrisestä informaatiosta kumppuavien ongelmien helpottamiseen.

Kaksi haastateltavista kertoo jo haastattelun aikaisemmassa vaiheessa pitävänsä ylipääntään parhaana mallina syvään yhteistyöhön perustuvaa allianssi- tai kumppanuusmallia.

*”Olen ehdottanut, että pitkäjänteinen kumppanuusyhteistyö, jossa tavoitteena ja pää-
määränä on sen ikäihmisen hyvän loppuelämän laadun varmistaminen.”*

Toisaalta myös kaksi haastateltavista, jotka kertoivat jatkossa preferoivansa sopimus-tyyppejä, joissa tyypillisesti muodostuu päämies-agenttisuhte (eli sopimuksia, jotka eivät perustu syvälliseen kumppanuuteen) (ks. Klijn & Teisman 2000, 85), kokivat yhteistyön ja vuorovaikutuksen syventämisen tuovan hyötyjä yksityisen ja julkisen toimijan väliseen suhteeseen. Toinen heistä ehdottaa säännöllisiä yhteistyötapaamisia julkisen ja yksityisen toimijan välille.

”Kyllä ehdottomasti [yhteistyön syventäminen voisi helpottaa näitä ongelmia], koska jos olisi säännölliset [yhteistyötapaamiset] vaikka esimerkiksi kvartaaleittain, missä käydään aina se tilanne läpi ja otetaan kaikki tasot mukaan -- Me kuulemme tilaajalta se mikä se tilanne heillä on ja he kuulee, että mikä se tilanne meillä on”

Yksi haastateltavista nosti esiin myös, että yhteistyön syventämisen ohella laajempien palvelukokonaisuuksien kuten koko väestöpohjaa koskevien ulkoistuksien laatiminen voisi helpottaa edellä mainittuja epäsymmetrisestä informaatiosta aiheutuvia ongelmia.

”-- yhteistyön syventäminen ja vielä tietyllä tavalla semmoiset ehkä vähän laajemmat [ulkoistettavat] kokonaisuudet voisivat helpottaa.”

Tällöin organisaatiolla olisi myös enemmän liikkumavaraa, kun palvelut voidaan suunnitella vastaamaan väestöpohjan tarvetta.

Yhteistyön syventämisen lisäksi kahdessa haastattelussa nousee esille toive paremmasta läpinäkyvyydestä, vaikka kyse olisikin puitesopimuksen kilpailutuksesta tai puitesopimuksesta. Toinen kyseisistä haastateltavista kuvailee toimivaa puitesopimusta yksinkertaiseksi ja läpinäkyväksi.

”Varmaan kaikkein toimivin puitesopimus on sitten kuitenkin ollut sellainen puitesopimus, joka on mahdollisimman yksinkertainen ja läpinäkyvä. Että sellainen, jossa on ollut avoin hintakilpailu ja selkeästi määritellyt vaatimukset.”

Mielenkiintoinen havainto on kuitenkin se, että vaikka tiiviimmän yhteistyön ja vuoro-vaikutuksen hyvät puolet nousevat esiin jokaisessa haastattelussa jossain yhteydessä, niin haastateltavista kolme kuvaili yksityisen ja julkisen suhdetta lähinnä ”sanelumalliksi”. Yksityisen rooli koettiin myös enemmän julkista täydentäväksi kuin tasavertaiseksi ja yksi haastateltavista kertookin, että retoriikkaa yksityisen ja julkisen välisestä kumppanuudesta on ollut, mutta kumppanuus ei nykyisellään toteudu käytännössä.

” -- retoriikkaa on ollut kyllä, mutta ei käytännössä. Se, että asukas voisi täysin vapaasti valita minkä tahansa yksikön alueelta, niin se ei ole vielä toteutunut ja myöskään tasavertainen hinnoittelu yksityisen ja julkisen välillä ei ole toteutunut missään. Mielestäni nämä kaksi asiaa on ne ydinjutut eli asiakasvalinta ja se palvelujen rahoitus tai maksettava korvaus. Niin kauan, kun ne ei ole tasan niiden omien ja ostopalveluiden välillä, niin ei voida minun mielestä puhua siitä, että se olisi ikään kuin sellainen [kumppanuus], koska silloin se tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti yksityistä käytetään toissijaisena ja yksityistä käytetään kustannussäästö mielessä -- ”

4.4.4.3 Monimutkaiset sopimukset

Palveluja ulkoistettaessa yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi nousee millaisia sopimuksia ulkoistuksissa ja ostopalveluissa käytetään. Sopimusten luonne ja yksityiskohtaisuus

liittyvät vahvasti sopimusosapuolten intresseihin. Kysyttäessä kuinka yksityiskohtaisia sopimuksia julkinen toimija solmii yksityisten toimijoiden kanssa vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa oli havaittavissa selkeitä eroavaisuuksia niin alueiden kuin sopimuskumppanien suhteen. Haastatteluissa nousi kuitenkin esille, että yksityisten toimijoiden näkökulmasta hyvin tarkkaehtoisten ja kaiken kattavien sopimusten laatimista ei nähty tarkoituksenmukaisena.

Sopimukset tulisi laatia ennemminkin sopimusten substanssi sekä sopimusosapuolten intressit keskiössä ja ehtojen tulisi olla ennen kaikkea tarkoituksenmukaisia tuotettavaan palveluun. Monimutkaisten sopimusten käsite liittyy myös keskeisesti aiemmin käsiteltyyn transaktiokustannusten käsitteeseen. Osa haastateltavista kertoo liian yksityiskohtaisten vaatimusten johtavan korkeampiin kustannuksiin tai jopa kilpailutuksista pois jäämiseen. Havainto mukailee teoriaosuudessa esitettyä käsitystä siitä, että liian tiukkaehdoiset sopimukset vähentävät ulkoistuksen taloudellisia kannustimia ja saattavat jopa poistaa hyödyn palvelun siirtämisestä yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi (ks. Hart ym. 1997). Haastateltavista 4 koki, että yhteistyön tai vuoropuhelun syventämisellä voitaisiin saavuttaa etuja hyvin tarkkojen sopimusehtojen sijasta.

Sopimusten yksityiskohtaisuus

Toimijoilla käytössä olevien sopimusten tarkkuudessa ja yksityiskohtaisuudessa oli vaihtelua yksityisten toimijoiden ja heidän toiminta-alueidensa välillä. Haastateltavista jokainen kuitenkin arvioi, että asumispalveluiden tapauksessa kaiken kattaviin sopimuksiin ei ole myöskään tarkoituksenmukaista pyrkiä. Yksi haastateltavista, jolla on aikaisempaa kokemusta ympäristöstä, jossa hyvin yksityiskohtaiset sopimukset ovat tyypillisiä, kertoo ettei pidä asumispalveluissa käytettäviä sopimuksia kovinkaan yksityiskohtaisina. Sopimusten epätäydellisyyden hän liittää enimmäkseen sopimusosapuolten väliseen luottamukseen.

” -- olen ollut semmoisessa maailmassa, missä on tosi tarkat sopimukset, niin ei, mielestäni nämä on aika väljiä nämä sopimukset, lukuun ottamatta niitä tiettyjä kohtia, joita kuvataan tosi tarkasti.”

Toisaalta kaksi haastateltavista kertoo, että toisinaan sopimusehdot ovat jopa liian tiukkoja.

”No kyllä ne aika tarkkoja, et toi puitesopimus on jopa liian tarkka.”

Pahimmillaan hyvin tiukat sopimuksen yksityiskohdat ovat kohdistuneet yksityisen toimijan työnantajan direktio-oikeuteen tai aiheuttaneet sen, että kilpailutuksiin ei haluta enää osallistua. Kolmas haastateltava kertoo, että tyypillisesti palvelusisältöön liittyvät kuvaukset ovat hyvinkin yksityiskohtaisia, mutta hinnoitteluun ja kustannuksiin liittyvät osat sopimuksissa ovat tyypillisesti epätäydellisiä.

Sopimusten yksityiskohtaisuudessa on havaittavissa myös vaihtelua sekä ajassa että alueellisesti. Yksi haastateltavista kertoo, että haastattelun aikana meneillään olevaan kilpailutukseen ei ole enää kirjattu kaikkia liian tiukoiksi koettuja ehtoja tai sellaisia ehtoja, joita säädellään jo laissa. Toisaalta toimija, joka oli päättänyt olla osallistumatta hyvin tiukkaehtoiseen kilpailutukseen toisaalla, kertoo, että alue, jonka kanssa heidän organisaationsa on tällä hetkellä yhteistyössä, tekee kattavia sopimuksia. Sopimuksessa todetaan kuitenkin monessa kohtaa, että ristiriitatilanteet ratkaistaan neuvotteluilla eikä kaikkia mahdollisia ristiriitatilanteita ole kirjattu sopimukseen.

”No kyllähän noi X:n sopparit on aika kattavia. Mut kyllähän siellä monessa kohtaa on niin, että mikäli on eri näkemystä, niin asiat ratkaistaan neuvotteluin. --”

Hyvin yksityiskohtaisten vaatimusten, työläiden kilpailutusten ja tiukkojen sopimusehtojen voidaan nähdä liittyvän läheisesti teoriaosuudessa käsiteltyjen transaktiokustannusten käsitteeseen. Korkeat transaktiokustannukset voivatkin vaikuttaa yksityisten toimijoiden palvelutuotannon kustannuksiin ja kannustimiin toimittaa palvelua julkiselle sektorille. Transaktiokustannukset voivat haastatteluiden perusteella näkyä *ex ante* eli ennen varsinaista sopimusta kilpailutusvaiheessa tai myös *ex post* eli kilpailutuksen jälkeen esimerkiksi erilaisina raportointivaatimuksina tai epäselvien tilanteiden selvittelynä. Vastaavalaista jakoa *ex ante* ja *ex post* -transaktiokustannuksiin sopimussuhteissa on käyttänyt myös Williamson (1985, 20–21).

Hyvin tarkkaehtoiset sopimukset saattavat myös liittyä julkisen toimijan pyrkimykseen keventää hallinnollista työtä esimerkiksi muutostilanteissa määrittelemällä sopimukseen hyvinkin yksityiskohtaisia laskukaavoja. Yksi haastateltava käyttää esimerkkinä tilannetta, jossa lakisääteisen henkilöstömitoituksen muutoksen tapauksessa palvelua ei ole kilpailutettu kokonaan uudelleen vaan julkinen toimija on korottanut palvelusta maksettavaa hintaa laskukaavan avulla.

”Mä luulen, että esimerkiksi sitä [henkilöstö]mitoitusta on lähdetty tuolla kaavalla ratkaisemaan niin kyllä siihen varmaan taustasyynä on ne samat syyt, kun mitkä on

esimerkiksi kattohinnoissa. Tarve ennakoida se kustannus budjetoitiin ja muuhun on olemassa. -- ja sitten varmaan tarve hallita ja hillitä kustannuksia. -- kaavat vähentää myöskin hallinnollista työtä”

Haastateltava kuvailee henkilöstömitoituksen muuttumista kuitenkin niin merkittävänä tekijänä, että palvelu pitäisi kilpailuttaa täysin uutena palvelutuotteena, sillä muutos palvelun vaatimuksissa ja kustannusrakenteessa on merkittävä.

Intressit ja substanssiosaaminen

Haastatteluissa nousi esille sopimusosapuolten intressien ja kilpailutettavan palvelun substanssiosaamisen merkitys sopimusten laatimisessa. Myös esimerkiksi Sutela (2003, 143) korostaa sopimuksen merkitystä sopimuksen molempien osapuolien intressien toteutumisessa. Sopimusosapuolien intressit voivat näkyä sekä palveluehtojen määrittelyssä että sopimussuhteen edetessä. Ongelmia saattaa kuitenkin ilmetä, jos sopimusosapuolien intressit muuttuvat sopimuskauden aikana alkuperäisestä. Yksi haastateltavista mainitseekin, että lopulta sopimusten täydellisyydellä tai juridisella muodolla on vain vähän merkitystä, jos sopimuspuolien intressit muuttuvat kesken sopimuskauden.

” -- tilaajan rooli ja tavoitteet voivat muuttua johtuen tästä ympäristöstä. -- se motivoitio alkaa heikkenemään ja tietyllä tavalla se rooli ja tavoitteet muuttuvat siinä. Mielestäni tämä alkaa sitten aiheuttaa niitä ongelmia, että vaikka paperit ovat hyvinkin hankintajuristien toimesta täydellisesti [laadittu] niin sitten kun se tavoite ja rooli muuttuu, niin siitä aiheutuu sitten erinäköisiä [ongelmia]-- ”

Lisäksi haastatteluissa nostettiin esille substanssiosaaminen palvelusisällön määrittämisessä. Eräs haastateltavista kokee, että substanssiosaamisen merkitys korostuu asumispalveluiden tapauksessa. Sopimuksen laatimisessa on monia ulottuvuuksia eikä esimerkiksi sopimuksen laatu- ja teknisten ominaisuuksien toimivuutta esimerkiksi tavarakaupassa. Haastateltava kertookin, että sopimusten juridisen muodon ja yksityiskohtaisuuden sijasta tulisi kiinnittää huomiota erityisesti hankinta- ja substanssiosaamiseen sopimuksia laadittaessa.

”Hankinta-, mutta myös substanssiosaaminen. Kun ei ole tämmöistä kappaletavara-kauppaa, että silloin jos myydään jotain tuotetta, jolla on siis tietyt tekniset ominaisuudet, on helpompi varmistaa, että tavallaan toteutuuko tässä nämä tekniset ominaisuudet, -- Niin tässä tullaan siihen, että tämä on kuitenkin sellaista toimintaa, jossa se substanssi on se ajuri. -- ”

Sama haastateltava korostaa, että esimerkiksi mahdollinen sopimusosapuolien välinen konflikti ei riipu sopimustyyppistä tai sopimuksen yksityiskohtaisuudesta, vaan korostaa substanssiosaamisen merkitystä sopimusehtojen määrittelyssä.

” -- mistä tahansa sopimuksesta saa riidan aikaiseksi, että tietyllä tavalla en niinkään usko siihen, että se on sopimustyyppistä kiinni. Tai sitten siitä, että kuinka yksityiskohtaisesti tai väljästi on kuvattu, että kyllä erityisesti siitä substanssin osaamisesta riippuu puolin ja toisin.”

Substanssiosaaminen sopimusehtojen määrittelyssä liittyy läheisesti myös teoriaosuudessa käsiteltyyn tuotteistamiseen. Ongelmia saattaa esiintyä, jos palvelutuotteen sisältö ei ole tarkkaan määritelty tai ostaja vaatii hyvin yksityiskohtaisia ja palvelulle epätyypillisiä ehtoja, joita voi olla käytännössä mahdoton toteuttaa. Yksi haastateltavista kuvailee sopimusehtoa, jota on mahdotonta toteuttaa jo saattohoidossa olevien asiakkaiden kunnon vuoksi. Toinen haastateltavista mainitsee, että hän ei koe esimerkiksi hankintaosaamattomuuden näkyvän niinkään sopimusehtojen täydellisyydessä, vaan hankintaosaamattomuus saattaa oireilla erikoisina ehtoina, jotka juontuvat substanssiosaamisen puutteesta.

” -- Se hankintaosaamattomuus näkyy eri asioissa. Se ei näy semmoisena, että ettei olisi täydellisiä sopimuksia, se näkyy siinä, että ei välttämättä ymmärretä sitä toimintaa, että sitten ne vähät kriteerit mitä siellä on, niin ne on hassuja.”

Väljemmät raamit ja enemmän yhteistyötä

Haastattelujen perusteella kaikkien tilanteiden tai hyvin tarkkojen ehtojen määrittely sopimukseen on tuskin tarkoituksenmukaista. Vaihtoehtona tarkkaan määritellyille sopimuksille voisikin olla vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistäminen. Haastateltavista neljä koki, että vuoropuhelun tai yhteistyön syventäminen tiettyjen sopimusraamien lisäksi olisi vartenotettava vaihtoehto.

Monimutkaisessa palvelussa kaikkien tilanteiden ennakoiminen voi olla hyvin haastavaa ja yksi toimijoista kertookin, että vastaantulevat tilanteet voivat olla hyvinkin moninaisia. Jonkinlaisille raameille tai reunaehdoille on kuitenkin sopimuksissa tarve ja toinen haastateltavista mainitsee, että tiettyjen asioiden on hyvä olla määritelty yksityiskohtaisesti. Hän kertoo kuitenkin, että liian tiukoilla ehdoilla, jotka rajaavat yksityisen toimijan mahdollisuuksia tehdä itse ratkaisuja sellaisten toimintamallien suhteen, jotka eivät suoraan liity asiakkaiden hoitoon tai turvallisuuteen, voi pahimmillaan jopa laskea palvelun laatua.

” -- sen kokonaisvaltaisen laadun kannalta tietyt periaatteet pitää olla tarkasti, mut sit pitää olla väljä raami ja sen väljän raamin osalta pitäis olla sitten se hyvä vuorovaikutus ja kumppanuus ja sitten hyvien käytänteiden jakamisen malli -- ”

Kaikkien tilanteiden määrittely sopimukseen ei myöskään aina palvele asukkaiden, tilaajan tai tuottajan tarkoituksia. Yksi haastateltavista mainitsee, että tehtäessä töitä ihmisten kanssa erityisesti asumispalveluiden tyyppisissä palveluissa, on hankala saavuttaa tilanetta, jossa kaikki tilanteet olisi mahdollista määritellä sopimukseen. Hänen mukaansa sopimukseen tulisikin suhtautua siten, että sopimukset laaditaan ristiriitatilanteita varten, eikä niihin tulisi palata. Ristiriidat tulisikin ensisijaisesti pyrkiä selvittämään yhteistyön avulla.

” -- minä uskon siihen vanhaan sanontaan, että sopimus luodaan ristiriitatilanteita varten ja sopimukseen ei pitäisi koskaan palata. Että kyllä uskon siihen hyvään yhteistyöhön ja yhteistyöllä pystytään kaikki riitatilanteet selvittämään. ”

Vaikka muut haastateltavat kokevat yhteistyön syventämisen ja väljemmän sopimusraamin olevan kannattava vaihtoehto yksityiskohtaisille sopimuksille, yksi haastateltavista kuitenkin huomauttaa, että vaikka sopimus olisi kuinka yksityiskohtainen tai väljä, sillä ei ole merkitystä tilanteessa, jossa sopimusosapuolien intressit muuttuvat kesken yhteistyön eikä myöskään yhteistyön syventämisellä ole merkittävää vaikutusta tähän.

”Jos se tavoite ja rooli muuttuu olennaisesti, niin mitäs teet sille tilanteelle, jos se motivaatio yhteistyöhön loppuu jostain ulkoisesta syystä johtuen. ”

Yhteistyön lisäämisen lisäksi yksi haastateltavista nosti esiin joustavuuden tarpeen sopimuksissa. Haastateltava kertoo, että dynaamisen sopimusmallin avulla voitaisiin keventää hallinnollisen työn määrää, sillä tyypillisesti asumispalveluissa palvelutuote ja -kuvaus pysyvät melko muuttumattomina vuodesta toiseen. Dynaamisessa sopimusmallissa sopimuksista avattaisiin ainoastaan aidosti muutoksessa olevat tekijät. Muuttuneet tekijät saattavatkin olla kokonaisuuteen verrattuna niin pieniä, että haastateltavan mielestä näissä tilanteissa koko palvelun kilpailuttaminen uudestaan ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista.

4.4.4 Riskit ja riskinjako

Keskeisinä liiketoimintaan liittyvinä riskeinä haastatteluissa nousi esiin taloudellinen riski, joka liitettiin sopimuksissa määriteltyihin hintoihin, sekä kustannusriski, joka liittyi joustamattomiin sopimusrakenteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Esille nousi

myös asumispalveluiden tuottamiseen vaadittava kiinteistöinvestointi, sen toteutustapa sekä kiinteistöinvestoinnin suhteellisen pitkä aikajänne verrattuna asumispalveluissa tyypillisesti käytettyihin lyhytaikaisempiin sopimuksiin. Kiinteistöinvestointiin liittyvä riski koettiin merkittäväksi myös asumispalveluiden toimialaan liittyvän poliittisen riskin sekä toiminta-asteeseen liittyvän riskin myötä. Muita merkittäviä esille nousseita riskejä olivat poliittinen riski, maineriski ja henkilöstön saatavuuteen liittyvä riski. Tunnistetut riskit ovat pääosin linjassa teoriaosuudessa hahmoteltujen toimialan erityispiirteiden ja yksityisten toimijoiden kohtaamien riskien kanssa. Uutena riskinä haastatteluissa nousi esille maineriski sekä henkilöstön saatavuuteen liittyvä riski. Myös kiinteistöinvestointiin liittyvän riskin rooli oli suurempi kuin teoriakatsauksessa oli aavisteltu.

Taloudellinen riski

Yhtenä keskeisenä riskinä haastatteluissa nousi esiin taloudellinen riski, joka liittyy palvelun hintaan tai riittävän suuruiseen toimintamarginaaliin. Taloudellinen riski nousi esille jokaisessa haastattelussa. Taloudelliseen riskiin liittyvät havainnot jakautuivat hinnanmuodostusprosessiin sekä sopimuksen hinnankorotusmekanismiin erityisesti muuttuvassa toimintaympäristössä. Keskeisenä haastatteluissa nousi esille, että hinnan määräytyminen asumispalveluiden toimialalla eroaa tyypillisestä hinnan määräytymisestä vapailla markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan, sillä ainoana ostajana saattaa olla erityisesti syrjäisillä seuduilla alueen julkinen toimija. Julkisen toimijan on myös mahdollista määrittää palvelusta maksettava hinta tai hintakatto pahimmillaan jopa yksipuolisesti, minkä vuoksi hinnan määräytymiseen liittyvät seikat näyttäytyvät keskeisinä tekijöinä.

”Ihan keskeinen riski on, jos mä lähden talouteen liittyen, liian alhainen hoivapäivähinta. Ja sitten kun sitä hoivapäivähintaa määritellään niin ne määrittämisen perusteet.”

Vastaavanlaisen havainnon on tehnyt myös Junnila ym. (2012, 106) todetessaan, että julkisen toimijan määräävä asema hintaneuvotteluissa korostuu erityisesti alueellisten pienten toimijoiden kohdalla. Myös Syrjä (2010, 98) kertoo vastaavista havainnoista, joissa yksityiset palveluntuottajat kertovat olevansa turhautuneita kuntien yksipuoliseen saneeluun hintaneuvotteluissa. Vaikka haastateltavat kuvaavat julkisen sektorin suorittamaan hinnoitteluun liittyvät asiat hyvin keskeisinä, on kuitenkin hyvä pohtia, onko hinta itsessään riski vai liiketoiminnan kannattavuuteen liittyvä tekijä. Hinnan tarkastelemista liiketoimintaan liittyvänä riskinä puoltaa kuitenkin haastatteluissa esille nousseet

kattohintaiset kilpailutukset, joissa asumispalveluita tuottava yksityinen toimija ei saa hinnoitella palveluaan vapaasti, vaan julkinen organisaatio saattaa yksipuolisesti päättää palvelusta maksettavan maksimihinnan.

*” -- varsinkin jos on sopimuksia, missä tilaaja määrittelee hinnan tai hinnan tarkistus-
ehdot, niin siellähän sitten ne riskit on isoimmat -- ”*

Liian alhaiseen toimintamarginaaliin liittyvää riskiä voidaan käsitellä myös taloudellisen liikkumatilan näkökulmasta. Jos palvelulle asetettava hinta on alhainen, se voi vähentää taloudellista liikkumatilaa esimerkiksi korkean inflaation tapauksessa. Yksi haastateltavista kertoo kapean marginaalin mahdollisesti lisäävän myös maineriskin realisoitumisen todennäköisyyttä tarkkaan säännellyllä toimialalla.

” -- taloudellinen riski on yksi tekijä. Eli kun sitoudutaan johonkin hinnoittelumalliin, niin kuinka pitkään siihen pitää sitoutua -- Ja siinä pitää arvioida sitä, että mikä on se kate, joka siitä toiminnasta tulee. Mitä ohuemmaksi se kate on jäämässä, niin sitä voimakkaammin maineriski tunkee sitten siihen kokonaiskuvaan vielä mukaan.”

Taloudelliseen riskiin liitettiin keskeisesti myös se, miten sopimuksessa on määritelty erilaiset hinnankorotusehdot esimerkiksi taloudellisen toimintaympäristön muuttuessa. Hinnankorotusehtojen tärkeys nousi esille erityisesti pitkissä sopimuksissa ja liittyy keskeisesti myös myöhemmin käsiteltävään riskienjakoon sopimuskumppanien kesken.

Kiinteistöinvestointiin liittyvä riski

Kiinteistöinvestointiin liittyvä riski nousi esille kolmessa haastattelussa. Kiinteistöinvestointiin liittyvä riski liitettiin haastatteluissa ajalliseen sekä maantieteelliseen ulottuvuuteen. Maantieteellinen ulottuvuus korostuu niillä alueilla, joilla mahdollisena sopimuskumppanina on ainoastaan yksi julkinen toimija eikä itse maksavien asiakkaiden markkinaa ole olemassa. Ajallinen ulottuvuus puolestaan liittyy eroon tyypillisen sopimuksen kestossa verrattuna kiinteistöinvestoinnin keston.

Haastateltavat ovat toteuttaneet kiinteistöinvestointeja rakentamalla itse uusia kiinteistöjä tai vuokraamalla niitä pitkillä sopimuksilla esimerkiksi kiinteistörahastoyhtiöiltä. Kiinteistöinvestointien ja vuokratoumuksien kerrotaan olevan tyypillisesti huomattavasti pitkäkestoisempia kuin julkisen toimijan kanssa tehdyt sopimukset, joten kiinteistöön liittyvä riski on ajallisesti merkittävä. Kiinteistöinvestointiin liittyvän vuokratoumuksen pituus on ollut haastateltavilla toimijoilla jopa 15 vuotta puitesopimusten pituuksien

vaihdellessa noin kahdesta vuodesta kahdeksaan vuoteen riippuen mahdollisten optiokausien määrästä ja pituudesta sekä sopimuskumppanista. Verrattuna julkisen toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin ero on jopa moninkertainen. Haasteena toimijoilla saattaa-kin olla saada sopimuskausien pituudet kohtaamaan ja varmistaa palvelun kysyntä koko kiinteistöinvestoinnin kestolle, sillä tyypillisissä sopimuksissa palvelun tilaajalla ei ole velvoitetta ostaa tiettyä määrää tuotettua palvelua.

” -- tuottajat tekee merkittävän investointipäätöksen pitkällä sitoutumisajalla 15 vuotta ja sitten tilaaja sopimuksellaan ei sitoudu hankkimaan sitä palvelua -- ”

Koska julkisella toimijalla ei ole solmituissa sopimuksissa tai palvelusetelin tapauksessa tyypillisesti määräostovelvoitetta, voi investoinnin teko pahimmillaan johtaa siihen, että julkinen toimija ei sijoita asiakkaita yksityisen toimijan asumispalveluyksikköön lainkaan. Yksi haastateltavista kertoi jo haastattelun aikaisemmassa vaiheessa, että hänen organisaatiossaan on ollut tapauksia, joissa rakennettuihin hoivakiinteistöihin ei ole sijoitettu yhtään asiakasta. Tämän jälkeen kiinteistöinvestointiin liittyvä riski on koettu sen verran merkittäväksi, että organisaation sisäisiä prosesseja on muutettu ja hankittu yhteistyökumppaneita, jotka suostuvat tekemään lyhyempiä vuokrasopimuksia kuin aiemmin. Toinen haastateltava puolestaan kertoo, että erityisesti finanssikriisin jälkeen on yleistynyt, että yksityiset toimijat eivät välttämättä enää rahoita hoivakiinteistöjä itse.

”Aikaisemminhan yritykset ja säätiöt ja yhdistykset rahoitti itse kiinteistöt esimerkiksi asumispalveluihin liittyen. Sehän on muuttunut tässä vuosien saatossa tosi paljon, on tullut hoivarahastot ja ihan kohtuu pääomakustannuksella pystytään nyt hankkimaan kiinteistöjä.”

Kiinteistöjen hankkimiseen leasing-sopimuksilla on vaikuttanut myös hoivakiinteistörahastojen perustaminen sekä pankkien nousseet vaatimukset kiinteistöjen omarahoitusosuuksista.

”Se oli siis 15 vuotta sitten, kun Lehman Brothers kaatui. Sitä ennen mekin pystyttiin helposti rahoittaa itse omat kiinteistöt eli sitä lainaa sai niin paljon sitä kiinteistöä vastaan, että se oli aika helppoa rahoittaa ne omat kiinteistöt. Mut nyt kun pankkien vaatimukset sinne oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen kiinteistöinvestoinneissa on nousut niin hurjiksi, niin ei toimijoilla ole varaa siihen.”

Kiinteistöinvestointiin liittyvällä riskillä on myös maantieteellinen ja poliittinen ulottuvuus. Koska kiinteistöön sitoudutaan pitkäksi aikaa, on valittavalla alueella merkitystä

niin itse maksavien asiakkaiden markkinoiden toimivuuden kuin myös alueellisen julkisen toimijan ja tämän poliittisten päätösten kannalta.

”Me ollaan tietoisesti valittu toimivamme X:ssä, missä on itse maksavia asiakkaita. -- meidän tehtiin aikoinaan sijoituksia maakunnissa oleviin pienempiin hoivakoteihin ja me nähtiin mikä poliittinen riski siellä on, niin me vetäydyttiin niistä.”

Toiminta-asteriski

Jo aiemmin monesti esille noussut riski toiminta-asteen vaihtelusta tunnistettiin myös keskeiseksi liiketoimintaan liittyväksi riskiksi. Toiminta-asteeseen liittyvä vaihtelu koski erityisesti vuorokausihintaisena tuotettavaa asumispalvelua eli puitesopimuksia ja palvelusetelitoimintaa, sillä julkinen toimija kontrolloi yksityisen toimijan asiakasvirtaa.

” -- sopimuksissa ei ole mitään määräostovelvoitteita eli tilaaja ikään kuin kontrolloi asukasvirtaa ja tehtäviä [asukas]sijoituksia -- ”

Vuorokausihintaista palvelua tuottaville toimijoille kysymys toiminta-asteen vaihtelusta ja siihen liittyvästä riskistä on oleellinen, sillä liiketoimintamalli pohjautuu pitkälti siihen, että yksityisen toimijan kapasiteetti on tarpeeksi tehokkaassa käytössä. Toiminta-asteeseen liittyvä riski nousi esille kolmessa haastattelussa. Yksi haastateltavista kuvailee asumispalveluihin liittyvää liiketoimintaa kapasiteettibisnekseksi.

” -- se isoin riski on tietysti se kapasiteetin käyttöasteeseen liittyvä riski. Tämähän on kapasiteettibisnestä. -- meidän ansaintalogiikka perustuu siihen, että meillä on asiakkaita.”

Sama haastateltava kuitenkin huomauttaa, että heidän tapauksessaan haaste ei liity sopimuksen tekniseen muotoon vaan kysyntä- ja tarjontatekijöihin ja markkinoiden häiriöihin.

” -- en sano, että ne riskit liittyvät siihen [sopimukseen]. Riskit liittyvät siihen, että toimialalla on joku häiriötekijä -- se liittyy juuri siihen kysyntään ja ne sopimukset ei ota kantaa siihen kysyntään.”

Suurempiin, koko väestöpohjaa koskeviin ulkoistuksiin ei liitetty samankaltaista toiminta-asteeseen liittyvää ongelmaa. Suuremmassa kokonaisuudessa yksityisellä toimijalla on enemmän mahdollisuuksia kohdentaa resursseja tarpeen mukaan ja optimoida koko palvelurakenne vastaamaan kysyntää.

*”Se liittyy ehkä siihen, että jossain sopimustyyppissä voi olla kokonaisuuden sisällä sel-
laista optimointimahdollisuutta ja se johtaa sitten siihen, että tuon tyyppinen riski ei to-
teudukaan, vaikka se yksittäisen palvelulinjan osalta saattaisikin toteutua. Että jos [on]
suuri palvelukokonaisuus niin siinä on tietyllä tavalla enemmän ruuveja, joista säättää
sitä kokonaisuutta ja selviytyä jostain siis realisoituneestakin riskistä.”*

Poliittinen riski ja maineriski

Haastatteluissa nousee esiin myös poliittinen riski sekä paikallisella että valtakunnalli-
sella tasolla. Poliittinen riski voi ilmentyä yksittäisellä hyvinvointialueella (tai aikaisem-
min kunnassa) poliittisessa päätöksenteossa. Paikallisen tason poliittisia päätöksiä saattaa
olla esimerkiksi se tehdäänkö yksityisen toimijan kanssa yhteistyötä lainkaan tai kuinka
paljon alueen yksityisiä toimijoita hyödynnetään julkisen palvelun tuottamisessa. Poliit-
tinen riski voi näkyä myös valtakunnallisella tasolla esimerkiksi lainsäädäntöuudistuk-
sina. Poliittinen riski aiheuttaa yksityisille toimijoille epävarmuutta esimerkiksi inves-
tointien suunnitteluun ja jo aloitettuihin investointeihin sekä toiminnan jatkuvuuden en-
nustamiseen alueella. Kokemus alueellisesta poliittisesta riskistä liittyy hyvin läheisesti
myös maantieteellisiin riskeihin, jotka kulmineituvat alueen julkiseen toimijaan ja itse
maksavien asiakkaiden markkinan suuruuteen. Yksi toimijoista kuvailee julkisen sektorin
kanssa toimimiseen liittyvän niin merkittävää poliittista riskiä, että palvelusetelillä tehtä-
vän hajautuksen lisäksi liiketoimintaa ei haluta enää harjoittaa syrjäisemmillä seuduilla,
joissa poliittisen päätöksenteon riskin realisoituessa itse maksavien asiakkaiden markkina
ei ole tarpeeksi suuri.

*” -- mehän tehtiin aikoinaan sijoituksia maakunnissa oleviin pienempiin hoivakoteihin
ja me nähtiin mikä poliittinen riski siellä on, niin me vetäydyttiin niistä. -- me tällä het-
kellä rakennetaan kohteita vaan sellaisille alueille, mistä me tiedetään, että on itse mak-
savien potentiaalia.”*

Yksi toimijoista kuvailee poliittista riskiä yhdeksi toimialan merkittävimmistä riskeistä.
Hän kertoo viime vuosien aikana tehtyjen poliittisten päätösten olleen suurin muutos-
voima toimialalla.

*” -- poliittinen riski, mikä tähän koko toimialaan liittyy, että kyllähän me nähdään, että
viimeisen 3 vuoden aikana tai 5 vuoden aikana tehdyt poliittiset päätökset on muuttanut
tätä toimialaa ihan valtavasti, että sieltähän ne suurimmat vaikutukset on tullut --”*

Toinen haastateltava kertoo toimintaan liittyvän aina myös sellaisen poliittisen riskin, että julkinen sektori päättää ottaa itselleen kaiken palvelutuotannon. Hän kuvailee tilannetta, jossa kaupunki on kutsunut alueelle uusia yksityisiä toimijoita, mutta poliittisen ilmapiirin muutoksen seurauksena julkinen sektori on päättänytkin rakentaa oman asumispalveluita tuottavan yksikön. Tämän seurauksena yksityisten toimijoiden yksiköt ovat jääneet ilman asiakkaita.

”Siellä muuttuikin poliittinen ilmapiiri. Kaupunki rakensi itselleen XX paikallisen yksikön ja täytti sen. Sitten siellä oli ne uudet toimijat. Niillä oli tyhjät tilat. -- kaupunki tarjoaa jollekin toimijalle tonttia puoli-ilmaiseksi, kutsuu sinne [XX määrän] ja houkuttelee sinne lisää toimijoita. Sen jälkeen poliittinen tuuli muuttuu. He rakentaakin [itse] valtavan ison oman yksikön, sijoittaa sinne kaikki [asiakkaat], niin tavallaan tossa realisoitu niin konkreettisesti ne poliittiset riskit mitä on, että kyllä se on tehnyt meidät tosi varovaisiksi luottamisessa tohon julkiseen sektoriin.”

Vaikka lainsäädäntöön liittyvä poliittinen riski koetaankin merkittäväksi, vie lakien valmistelu kuitenkin aikaa (ks. Eduskunta: Lakien säätäminen eduskunnassa). Yksi haastateltavista huomauttaakin, että lait eivät tule toimijoille täysin yllätyksenä. Lain tulkinnaissa voi kuitenkin tulla helposti eroavaisuuksia.

”Se on jatkuvaa seurantaa ja sekin täytyy hinnoitella niihin hintoihin. -- Mutta laithan ei tule yhtäkkiä -- Toki lain tulkinta voi olla eri kuin mitä sitten se laki sanoo”

Yksi haastateltavista huomauttaa myös, että lainsäädäntöön liittyvissä toimintaympäristön muutoksissa keskeistä on, miten muutokset on otettu huomioon sopimusmenettelyssä sekä muuttuuko tilaajaosapuolen intressit lainmuutoksen myötä. Haastateltava liittyy poliittisen riskin myös maineriskiin. Myös kaksi muuta haastateltavaa nostaa esille maineriskin. Maineriskin realisoidumisella voi olla suoraan liiketoiminnan kannattavuuteen vaikuttavia seurauksia esimerkiksi työvoiman saatavuuden ja palvelutuotannon kustannuksien kautta.

” -- jos se [maineriski] lähtee realisoitumaan niin sitten se vaikuttaa siihen, että mikä on työvoiman saatavuus ja se taas vaikuttaa siihen, että pystyykö siis ylipäättänsä pyörittämään palveluita ja millä kustannuksilla. Maineriski voi aiheuttaa myöhemmin sen, että kustannukset lähtee nousemaan.”

Henkilöstöriski

Myös toimialalla vallitsevaan työvoimapulaan liittyvä henkilöstöriski nousee esille useita kertoja. Vaikka henkilöstöpula vaikuttaa toimijoiden mahdollisuuteen toimia täydellä kapasiteetilla henkilöstömitoituslainsäädännöstä johtuen, on sen tarkempi tarkastelu rajattu tutkielman ulkopuolelle, sillä se ei varsinaisesti liity yksityisen ja julkisen toimijan väliin sopimussuhteeseen.

Riskienjako

Se, miten riskiä on jaettu yksityisen ja julkisen toimijan välillä, liittyy keskeisesti sopimusmuotoon ja sopimuksen ehtoihin. Kysymys riskienjaosta sopimuskumppanien välillä on keskeinen, sillä tyypillisesti syvemmissä yhteistyömalleissa kuten PPP-malleissa riskejä on jaettu sopimuskumppanien kesken (ks. Klijn & Teisman 2003). Haastattelussa käy ilmi, että palvelusetelien ja erityisesti kattohintaisten puitesopimusten tapauksissa monet palvelutuotantoon liittyvistä keskeisistä riskeistä on siirretty tosiasiallisesti yksityiselle toimijalle. Näiden sopimusten voidaan myös tulkita olevan sopimuksia, joissa muodostuu tyypillisesti päämies-agentti-suhde. Kuitenkin myös laajempiin kokonaisulkoistuksiin on liittynyt yksittäisiä ristiriitatilanteita riskinjaon suhteen. Tunnistettuja siirrettyjä riskejä olivat esimerkiksi kustannusriski, riski toiminta-asteen vaihtelusta ja investointiin liittyvä riski. Riskejä on siirretty esimerkiksi erilaisilla sopimusehdoilla ja toimijoiden mahdollisuus hinnoitella siirretty riski on ollut esimerkiksi käytettyjen kattohintojen vuoksi rajallinen.

Riskienjakoon ja -siirtoon liittyvät keskeiset mekanismit ovat haastatteluiden perusteella toiminta-asteeseen liittyvät kysymykset eli sitoudutaanko sopimuksessa johonkin tietyn asiakasmäärän vastaanottamiseen tai sijoittamiseen, hinnan määräytymisperuste eli pääseekö hinta määräytymään vapaasti vai onko käytössä esimerkiksi jonkinlainen kattohinta sekä sopimukseen kirjattu hinnankorotusmekanismi. Sopimuksen kesto itsessään ei liity haastattelujen perusteella riskienjakoon, mutta sopimuksen kestosta voi tulla merkittävä kysymys, jos sopimusehdot ovat tiukat ja siirtävät merkittävässä määrin riskiä toiselle osapuolelle. Myös mahdollisuus irtisanoa sopimus ristiriitatilanteessa on olennainen kysymys pohdittaessa sopimussuhteeseen ja palvelutuotantoon liittyviä riskejä ja riskinsiirtoa toiselle osapuolelle. Yksi haastateltavista kuvailee sopimuksen pahimmillaan siirtävän kaikki keskeiset riskit palvelun tuottajalle eli tässä tapauksessa yksityiselle organisaatiolle.

”Sellaisissa tilanteissa, joissa on sopimus, jossa tilaaja ei sitoudu ostamaan paikkoja, yhtään paikkaa, mikä on lähtökohta. Tilaaja asettaa kattohinnan, mikä on selvästi alle oman tuotantokustannuksen. Tilaaja rajaa hinnankorotukset alle ennakoidun tulevan kustannuskehityksen ja silti edellyttää tuottajaa tarjoamaan kaikki paikat käyttöön. Niin eihän ne riskit ole tasapainossa. Että siinä on käytännössä kaikki riskit tuottajalla ja siten voi olla tilanne, jossa pitää sitoutua pitkään sopimukseen tiukoilla velvoitteilla, ehdoilla, joissa esimerkiksi sopimushinta ei huomioi niitä kaikkia riskejä, joita siellä on.

Nää on niitä vaikeimpia tilanteita.”

Edellä mainitut hinnankorotusehdot liittyvät keskeisesti riskienjakoon. Haastatteluissa nousee esille, että julkisen sektorin kanssa tehtäviin sopimuksiin saattaa liittyä hinnankorotusehtoja sopimuskauden ajalle. Kaikki viisi haastateltavaa nostavat esille sopimukseen liittyvät hinnankorotusehdot. Yksi heistä kertoo, että tiukoilla hinnankorotusehdoilla rajataan julkisen toimijan kantamaa riskiä. Näin voidaan siirtää toimintaympäristön muutoksiin liittyvää kustannusriskiä yksityiselle toimijalle. Haastateltava kuitenkin huomauttaa, että riskinsiirto ei koske kaikkia sopimuksia.

” -- tämän ei ole kaikissa sopimuksissa, mutta monissa sopimuksissa on.”

Yksi haastateltavista kertoo, että sopimuksissa olevat hinnankorotusehdot vaikuttavat kahden eri mekanismin kautta. Ensimmäinen liittyy toimintaympäristön muutoksiin, sillä hinnankorotusehdot, joiden perusteella mahdollinen hinnankorotus määritellään, eivät enää vastaa nykyisiä palvelutuotannon kustannusajureita.

”Ensimmäinen on se, että se [hinnankorotus] on aikaisemmin ollut kiinnitettyä TES- ja elinkustannusindeksiin. Ja tänä päivänä ne kustannusajurit, jotka ajaa palvelun tuottamisen kustannusta, on itse asiassa monitahoisemmat kuin nämä komponentit.”

Toisena vaikuttavana mekanismina nähdään hinnankorotusehtoihin liittyvät maksimikorotuspykälät, joilla julkinen toimija voi rajata kantamaansa kustannusriskiä. Korotusehdoilla voidaan siirtää määritellyn maksimiprosentin ylittävä esimerkiksi inflaatiosta johdettu kustannuskehitys täysimääräisesti yksityiselle toimijalle. Kustannusriskinsiirrosta sopiminen ei kuitenkaan ole aina tasapuolista, sillä loppukädessä ehdosta päättää tilaaja. Yksi haastateltavista kertoo, että hänen mielestään tasapainoisessa sopimuksessa hinnankorotukseen liittyvän neuvottelun tulisi olla tasapuolinen ja molemmilla osapuolilla pitäisi olla oikeus irtisanoa sopimus, mikäli yhteisymmärrystä ei löydy.

” -- toinen ongelma on sitten tämä maksimi [korotuspykälä]. Eli tavallaan jos se rajataan asettamalla joku 2% [raja], niin mitä jos ne kulut nousee 5% niin miksi se olisi vain 2%? -- ja sitten vielä yksi asia on ollut, että ne on ollut epätasapainoisia sopimusehtoja eli korotuksesta neuvotellaan, mutta lopulta tilaaja päättää. Tasapainoisessa sopimuksessa meidän näkemys on, että sen pitäisi olla niin, että tuottaja esittää hinnankorotusta perustuen kustannuskehitykseen, korotuksesta neuvotellaan ja molemmilla osapuolilla on oikeus irtisanoa sopimus, jos ei päästä yhteisymmärrykseen ja hinnankorotuksen sopiminen vaatii molempien osapuolten hyväksynnän. Se on tasapuolinen sopimusehto.”

Hinnankorotusehtoon liittyvä riski korostuu entisestään toimialalle tyypillisten pitkien, monivuotisten sopimusten tapauksessa. Sama haastateltava kertoo, ettei pidä pitkiäkään sopimuksia lähtökohtaisesti haasteellisina, jos niissä on mahdollisuus huomioida liiketoimintaympäristön kustannuskehitys. Kuitenkin tiukkaehtoisten hinnankorotusten takia yksityiselle toimijalle muodostuu tarve saada sopimuskausi lyhyemmäksi.

” -- sopimuskausihaaste liittyy enemmän ehkä siihen minkälainen se hinnantarkistusehto on. Jos se hinnantarkistusehto olisi tasapuolinen ja heijastelisi kustannusvaikutuksia, niin pitkä sopimuskausi ei olisi silloin ongelma, mutta sitten jos se hinnankorotusehto on ikään kuin lukittu ja ei noudata kustannuskehitystä, niin silloin tuottajalla on tarve, että se sopimuskausi on lyhyt, jotta sitten pystyy reagoimaan ja neuvottelemaan sitä hintaa uudelleen.”

Koska hinnankorotusehdot eivät välttämättä mahdollista hinnankorotusta sopimuskauden aikana, on yksityisen palveluntuottajan pohdittava, miten mahdollinen kustannuskehitykseen liittyvä riski otetaan huomioon tulevaisuudessa. Eroja löytyy siitä, onko yksityisellä organisaatiolla mahdollisuus hinnoitella siirretty riski palvelun hintaan. Kaksi maantieteellisesti suppeammalle alueelle levinnyttä toimijaa kertoo, ettei pysty hinnoittelemaan kustannusriskiä tuotettuun palveluun. Toisaalta kaksi laajemmalle alueelle levinneistä toimijoista kertoo, että ei pysty hinnoittelemaan riskiä niillä alueilla, joilla on kattohintaisia sopimuksia. Toinen heistä huomauttaa, että kustannusriskin ottaminen ja kantaminen kuuluu kuitenkin liiketoimintaan ja koska sopimukset ovat olleet kustannusriskin suhteen joustamattomia, on ollut myös tilanteita, joissa yksityinen toimija on hyötynyt negatiivisesta inflaatiosta.

”Ei ole jaettu [riski]. Se on jommalla kummalla se kustannusriski. Ja tottakai yrittäjä-riskiin kuuluu kustannusriski, mutta juuri nyt, kun elämme semmoisessa [ajassa], kun tapahtuu niin paljon: mitoituksen muutos, osajapula, --”

Pohdintaan on hyvä liittää myös syyt kiinteiden kattohintojen tai hinnankorotusehtojen käyttöön. Yksi haastateltavista mainitseekin aikaisemmin, että osa yksityisen sektorin tuottamasta arvosta saattaa liittyä juuri kustannusten ja budjetoinnin ennustettavuuteen.

”Musta tuntuu et tilaajille yksi semmoinen tärkeä arvo tällaisissa palveluissa on se kustannusten ennakoitavuus. Se koko kattohinta / kiinteä hinta ajuri muodostuu aika paljon siitä julkisen sektorin budjetoinnista, että halutaan ikään kuin varmistaa joku kustannuskehitys.”

Sama haastateltava kertoo haastattelun alussa, että syvempi yhteistyö ja esimerkiksi yhdessä tehty budjetointi voisi olla toimiva malli yhteistyölle. Tällöin olisi mahdollista ottaa huomioon julkisen toimijan tarve ennakoida kustannuksia sekä sisällyttää sopimukseen kannustin yksityiselle toimijalle tuottaa palveluja kustannustehokkaasti. Haastateltava arvioi, että kuvatussa mallissa riskit sekä tuotot olisivat paremmin tasapainossa.

Uusia haasteita hinnankorotusehtoihin on lisännyt vuonna 2022 kiihtynyt inflaatio sekä tehtyjen kiinteistöleasing-sopimusten yhdistelmä. Kiinteistörahastojen on mahdollista nostaa kiinteistöistä perittäviä vuokria merkittävästi inflaation kiihtyessä. Toisaalta yksityisen palveluntuottajan solmimissa sopimuksissa julkisen toimijan kanssa on paljon joustamattomia elementtejä kuten edellä käsiteltyjä hinnankorotusehtoja vuorokausihinnoissa tai asukkaan vuokran korotukseen liittyviä ehtoja, joiden vuoksi kohonneita kustannuksia ei saada siirrettyä palvelusta maksettavaan hintaan tai asukkaiden maksamiin vuokriin.

” -- korkea inflaatio, jos sitä on rajoitettu sopimuksissa hinnankorotuskatoilla, niin se on realisoitunut. Myös meidän kiinteistöjen omistajat on rahastoyhtiöitä, joiden sopimuksissa he pystyvät korottamaan vuokria, mutta me ei saada niitä samoja vuokrankorotuksia asiakkaille, koska siellä tulee myös katot vastaan.”

Toinen haastateltava, joka kuvailee samaa haastetta toiminnassaan, kertoo julkisen toimijan siirtävän kustannusten kohoamiseen liittyvää riskiä näin yksityiselle toimijalle.

Myös aiemmin esille nousutta kapasiteettiriskiä tai riskiä toiminta-asteen vaihtelusta siirretään yksityiselle toimijalle esimerkiksi puitesopimuksen ja palvelusetelin

tapauksissa, joissa julkinen toimija ei sitoudu ostamaan tiettyä määrää hoivavuorokausia yhteistyökumppanilta. Suuremmissa, koko väestöpohjaa koskevissa kokonaisuuksissa vastaavaa ilmiötä ei oltu havaittu. Puitesopimuksen tapauksessa on huomattava, että toisin kuin palvelusetelissä julkisen ja yksityisen välillä on sopimussuhde, mutta sopimus ei tyypillisesti velvoita julkista toimijaa sijoittamaan tiettyä määrää asiakkaita. Yksityisellä toimijalla on kuitenkin velvollisuus tarjota sovittu määrä asukaspaikkoja. Poikkeuksena yhdellä haastateltavista oli puitesopimus, joka ei velvoittanut myöskään yksityistä toimijaa ottamaan vastaan tiettyä määrää asiakkaita.

Haastateltavista kaksi kuvailee tyypilliseksi, että julkinen toimija täyttää ensimmäisenä omat asumispalveluyksikkönsä. Tällöin yksityisellä toimijalla on lähinnä täydentävä rooli palveluntuotannossa.

” -- kukaan julkinen ei sitoudu tiettyyn toimijaan, että ne antaisivat täyttölupauksia. Semmoistahan täällä markkinassa ei tapahdu. Ja sitten vielä markkina toimii niin, että ensin täytetään julkiset talot [hoivakodit] ja sitten vasta yksityiset. Että tavallaan yksityiset joutuu jo perusolemukseltaan ottamaan riskejä siinä, että asiakkaita ei välttämättä tule.”

Haastateltava liittää tilanteen valinnanvapauteen sosiaali- ja terveystaloudessa. Hän kokee, että niin kauan, kun asiakkaalla ei ole todellista mahdollisuutta valita haluamaansa palvelun tuottajaa, yksityinen palveluntuottaja toimii julkisen sektorin riskienhallintakeinona.

”Niin kauan, kun meillä ei Suomessa ole valinnanvapautta, niin niin kauan me toimitaan puhtaasti julkisen puolen yhtenä riskienhallintatyökaluna.”

Yksi haastateltavista kuitenkin painottaa, että kyse on pitkälti myös poliittisesta kysymyksestä ja -tahdosta, millaiseksi yksityisen rooli koetaan kyseisellä alueella.

” -- yleinen linjahan on se, että ne omat yksiköt täytetään ensin ja ostopalveluja käytetään täydentävästi ja siitä on varmaan sitten olemassa erilaisia näkemyksiä ja poliittisestikin, että mikä se yksityisen rooli on. Onko se monituottajamalli, jossa ollaan rinta rinnan? Vai onko se täydentävä?”

Yksi haastateltavista ei suoraan osaa sanoa käytetäänkö yksityistä palveluntuottajaa ensisijaisesti riskienhallintakeinona. Hän uskookin yksityisen sektorin hyödyntämisen liittyvän ensisijaisesti tarpeeseen saada säästöjä. Hän kuitenkin mainitsee, että yksityisen

sektorin hyödyntämisen voi nähdä riskienhallintakeinona siinä mielessä, että julkinen toimija ei joudu kantamaan kiinteistöinvestointiin liittyvää riskiä itse, vaan siirtää riskin yksityiselle toimijalle. Hän huomauttaa myös, että kun ottaa huomioon kiinteistöinvestointiin liittyvän taloudellisen riskin sekä investoinnin pitkän aikajänteen, hänen organisaatiossaan koetaan, että heidän roolinsa alueella ei tulisi olla pelkästään julkista tuotantoa täydentävä.

”Meidän näkemys on se, että jos puhutaan Public Private Partnershipistä ja yksityisten roolista hyvinvointialueiden kumppanina, niin sen pitäisi olla tasavertainen. Me emme koe rooliamme tällaisena lisäpaikkojen tuottajana. -- silloin kun me ollaan rakennettu sinne hoivakodit viidentoista vuoden vuokrasopimuksilla, niin me emme koe olevamme roolissa, jossa meitä käytetään hätävarana tarpeen mukaan. -- jos ollaan näin [edellä kuvattu rooli], niin silloinhan me ei olla ikään kuin strategisessa kumppanuusroolissa siinä.”

Viime vuosien aikana realisoituneet riskit

Haastateltavat kuvailevat monenlaisten riskien realisoituneen viime vuosina. Suurimpia muutosvoimia ja realisoituneita riskejä lähivuosina ovat olleet koronapandemia, vuoden 2022 aikana kiihtynyt inflaatio sekä niukkuus keskeisestä tuotannontekijästä eli henkilöstöstä. Haastattelussa on noussut esille myös muita huomattavia yksityiselle toimijalle realisoituneita riskejä viime vuosien ajalta, kuten tilanteita, joissa julkinen toimija ei olekaan sijoittanut asiakkaita yksityiseen asumispalveluyksikköön julkisen toimijan kanssa saavutetusta yhteisymmärryksestä huolimatta. Tässä kappaleessa käsitellään kuitenkin ainoastaan sellaisten muutosvoimien vaikutuksia, jotka ovat koskettaneet jokaista haastateltua asumispalvelutoimijaa koronapandemian alusta nykyhetkeen asti.

Valtavaan ulkoiseen taloudelliseen shokkiin kuten koronapandemiaan ja inflaatioon liittyvää riskiä ei ole pääsääntöisesti kannettu yhdessä julkisen sektorin kanssa. Realisoituneiden riskien jaossa yksityisen ja julkisen toimijan välillä on kuitenkin ollut alueellista ja sopimuskumppaniin liittyvää vaihtelua. Syvempien yhteistyömuotojen tapauksissa ris-tiriitatilanteissa on päästy aina sopimukseen yhtä tapausta lukuun ottamatta. Erityisesti palvelusetelitoiminnan ja puitesopimustoiminnan tapauksissa haastateltavat kertovat, että kunnat ja kuntayhtymät eivät ole jakaneet kaikille julkista palvelua tuottaville yksityisille organisaatioille täysimääräisiä korvauksia koronapandemian aiheuttamista kohonneista kustannuksista. Haastateltavista neljä kertoo, ettei saanut korvauksia täysimääräisinä. Yksi haastateltavista kertoo, ettei koronasta aiheutuvien kustannusten korvauksia ole

jaettu yksityisille toimijoille valtion ohjeistamalla tavalla heidän toiminta-alueellaan, vaan saadut korvaukset olivat matalammat.

” -- Esimerkiksi koronakorvaukset, kunnathan sai ne täysimääräisenä, [mutta] ei niitä annettu palveluntuottajille eli yksityisille kuitenkaan niinku valtio ohjeisti. Eli annettiin alle sen [valtion ohjeistuksen]. Kyllä me aika yksin ollaan niissä tilanteissa. -- ”

Toinen haastateltava kertoo koronapandemian aiheuttaneen merkittäviä kustannuksia yksityisille toimijoille. Hän kertoo, että nopeissa muutostilanteissa riskit realisoituvat yksityiselle palveluntuottajalle.

”Korona on tietysti oma juttunsa ja se aiheutti myös merkittäviä kustannuksia. Osa niistä korvattiin ja osa jäi korvaamatta. Ne kertovat tietysti siitä, että kun tulee nopeita muutoksia, niin niissäkin riski on jälleen kerran tuottajalla.”

Sama haastateltava kertoo myös maailmanpoliittisen tilanteen laukaisseeseen inflaation nostaneen kaikkia kustannuksia. Maailmanpoliittisella tilanteella haastateltava viittaa vuonna 2022 Venäjän aloittamaan hyökkäyssotaan Ukrainassa. Hän kertoo lisäksi työvoimapulan sekä henkilöstömitoituksen noston kasvattaneen henkilöstökustannuksia. Koska sopimukset ovat olleet tilaajan eli julkisen sektorin yksipuolisesti määrittelemiä niin hinnankorotusehtojen kuin kattohintojenkin suhteen, kustannukset muuttuneesta tilanteesta ovat realisoituneet yksityiselle toimijalle.

” -- meidän sopimuksissa sitä kustannuskehitystä ei ole huomioitu. Ja sitä kautta kustannukset ovat nousseet nopeammin kuin hinnat. Sopimukset ovat olleet tilaajien yksipuolisesti päättämiä sekä mahdollisten kattohintojen että hinnankorotusten osalta. -- niin sehän [kustannus]riski on realisoitunut tässä täysin, että ei se oikeastaan isommin olisi voinut realisoitua. -- Henkilöstökustannukset ovat nousseet, mitoitukset ovat nousseet, työvoimapula on nostanut henkilöstökustannuksia ja sen lisäksi tämä maailmanpoliittisen tilanteen kustannusinflaatio ja sitä kautta sopimukset eivät ole sitä huomioineet.

Nämä riskit ovat realisoituneet kovimmalla mahdollisella tavalla.”

” Tuottajat ovat joutuneet kantamaan ne kustannukset ja niitä kohonneita kustannuksia ei ole huomioitu meidän sopimuksissa. Eli ne riskit ovat jääneet tuottajille -- ”

Haastateltavista neljä kertoo vuonna 2022 kiihtyneen inflaation realisoituneen pääasiallisesti yksityiselle palveluntuottajalle. Syyksi esitetään sopimusten hinnankorotusehtoja sekä mahdollisten hinnankorotusten suhteellisen harvaa tarkastusväliä. Edellä mainituista

haastateltavista yksi kuitenkin kertoo yhden sopimuskumppanin tulleen vastaan ja nostaneen sopimuksen enimmäiskorotusprosenttia noin 2–3 prosenttiyksikköä. Saatu korotus ei kuitenkaan riitä korvaamaan kustannusten kasvua täysimääräisesti, mutta kustannusriskiä on jaettu kuitenkin osittain.

4.4.4.5 Pääomarakenne ja investointipäätökset

Toimialalle tyypillisten erityispiirteiden vaikutukset yksityisten toimijoiden pääomarakenne- ja investointipäätöksiin vaihtelevat selkeästi sopimuskumppanin mukaan sekä organisaation koon ja mahdollisten muiden liiketoiminta-alueiden mukaan. Esimerkiksi suurien, monta eri liiketoiminta-aluetta kattavien yksityisten organisaatioiden tapauksessa tunnistetut erityispiireet vaikuttivat lähinnä tehtäviin investointeihin, mutta ei organisaatiotason rahoituspäätöksiin tai pääomarakenteen suunnitteluun. Selkeitä jokaisen kokoluokan organisaatioita koskevia vaikutuksia oli kiinteistöinvestointien rahoitustapaan sekä kiinteistöjen vuokrasopimusten pituuteen. Nykyään yhä harvempi toimijoista haluaa ottaa pitkäaikaisen kiinteistöinvestoinnin omaan taseeseensa. Kiinteistöinvestoinnit rahoitetaan usein hoivarahaston kautta, joka vuokraa kiinteistön yksityiselle toimijalle.

Se kuinka merkittäviä tarkasteltujen erityispiirteiden vaikutukset ovat liittyy organisaation muuhun toimintaan. Muuta liiketoimintaa harjoittavat haastateltavat kertovat muiden liiketoiminta-alueiden subventoivan asumispalveluiden liiketoiminnan tappiollisuutta. Yksi haastateltavista kertookin tilanteen olevan haasteellisin niille organisaatioille, joilla ei ole muuta liiketoimintaa.

Toimialan erityispiirteiden ja viimeaikaisen kehityksen nähdään liittyvän suoraan investointipäätöksiin. Haastatteluissa nousee toistuvasti ilmi, että vuorokausihintaisten asumispalveluiden markkinoilla on ollut viime vuosina merkittäviä haasteita. Havaitut vaikutukset eivät kuitenkaan heijastu organisaatioiden rahoituspäätöksiin yhtä voimakkaasti. Suurempien organisaatioiden kohdalla käy ilmi, että rahoitusta koskevat päätökset tehdään suurena kokonaisuutena. Tämän jälkeen erilaiset investointikohteet ja liiketoiminta-alueet kilpailevat rahoituksesta keskenään.

Haastatteluilla ei löydetty vedenpitävää tukea millekään yksittäiselle pääomarakenneteorialle. Vaikka esimerkiksi Modiglianin ja Millerin (1963) mukaan yrityksillä on kannustin käyttää korkojen vähennysoikeudesta johtuvan verohyödyn takia mahdollisimman paljon velkarahaa maksimoidakseen yrityksen arvon, ei haastatteluissa havaittu tämän kaltaista ilmiötä. Havainto saattaa myös liittyä siihen, että alan ollessa voimakkaasti tappiollinen ei korkojen vähennyskelpoisuudesta saatavaa veroetua ole mahdollista hyödyntää.

Toisaalta yksi haastateltavista kertoo suosivansa tulorahoitusta kaikissa uusissa hankkeissa, mikä tukisi pecking order -teoriaa. Yksi haastateltavista jopa mainitsi, että kokee velkarahoituksen sopivan huonosti hyvin säädellylle toimialalle. Tämä havainto on ristiriidassa Harrisin ja Ravivin (1991) esittämän johtopäätöksen kanssa. Haastattelujen perusteella löytyi myös viitteitä siitä, että ainakin pienemmällä toimijoilla on tullut tilanteita, joissa omaa pääomaa on jouduttu käyttämään puskurina. Yksi pienemmistä toimijoista kuvailee heitä konservatiivisena yrityksenä ja he pyrkivät pitämään korkeampaa omavaraisuusastetta. Syyt korkeampaan omavaraisuusasteeseen ovat organisaation sisäinen preferenssi sekä toimialan erityispiirteet. Oman pääoman käyttämisen puskurina voidaan nähdä heijastelevan osittain trade off -teorian näkemystä siitä, että optimaalinen velkaantumisaste on sitä pienempi, mitä suuremmat riskit sekä mahdolliset taloudellisen ahdingon kustannukset ja konkurssikustannukset ovat.

Seuraavaksi tutkitaan tarkemmin jokaisen haastattelussa kartoitetun teeman kautta, millaisia vaikutuksia toimialan erityispiirteillä on ollut yksityisten asumispalveluita tuottavien organisaatioiden investointi- ja rahoituspäätöksiin sekä pääomarakenteen suunnitteluun. Haastateltavista organisaatioista neljä oli yrityksiä ja yksi voittoa tavoittelematon yhdistys. Jotta haastatteluihin saatiin mahdollisimman edustava otos sekä maantieteellisesti että liiketoiminta-, sopimus- ja yhteistyömallien osalta, oli yhdistyksen mukaan ottaminen perusteltua. Voittoa tavoittelemattoman yhdistyksen vastauksia käsitellään tässä osiossa soveltuvin osin.

Sopimukset ja yhteistyömuodot

Haastattelun ensimmäisenä teema-alueena oli julkisen toimijan kanssa tehtävät erilaiset sopimukset ja yhteistyömuodot. Aineistoa analysoitiin kolmen esille nousseen aihepiirin (erilaiset sopimustyytit, markkinoiden elinvoimaisuus sekä yksityisen ja julkisen toimijan välinen suhde) valossa. Haastattelussa ei noussut esille jotain tiettyä sopimusteknistä sopimusmallia, joka vaikuttaisi suoraan yksityisten organisaatioiden investointi- tai rahoituspäätöksiin tai pääomarakenteen suunnitteluun. Haastateltavista neljä vastasi kuitenkin sopimusmuodon ja yhteistyön ylipäätään vaikuttavan investointipäätöksiin. Vaikutukset näkyivät siinä, tehdäänkö kiinteistöinvestointeja lainkaan tai miten tehdyt kiinteistöinvestoinnit rahoitetaan. Kiinteistöinvestointien rahoitusta tarkastellaan kuitenkin tarkemmin epäsymmetrisen informaation yhteydessä. Yhtä johdonmukaisia vaikutuksia ei kuitenkaan ollut havaittavissa muissa organisaatioiden rahoituspäätöksissä tai pääomarakenteen suunnittelussa. Vastausten kirjo rahoituskysymysten osalta saattaa liittyä

erityisesti organisaation kokoon sekä siihen harjoittaako organisaatio jotain muuta liiketoimintaa. Kaksi suurempaa toimijaa kertoo, että julkisen sektorin kanssa tehdyt sopimukset eivät vaikuta organisaation pääomarakenteen suunnitteluun lainkaan. Toisaalta pienempien organisaatioiden tapauksessa omaa pääomaa on käytetty esimerkiksi puskurina.

Sopimusten vaikutukset liittyivätkin pääasiallisesti sopimusten taloudelliseen ulottuvuuteen ja siihen, millaiseksi yhteistyö- ja sopimuskumppaniksi alueen julkinen toimija koettiin. Huomattavaa on, että organisaatioilla oli käytössään laaja kirjo erilaisia sopimustyyppisiä. Myös markkinoiden elinvoimaisuus kytkeytyy läheisesti kysymyksiin mahdollisista investoinneista ja rahoitusratkaisuista. Markkinoiden elinvoimaisuutta käsittelevässä kappaleessa nousi esille erityisesti hoiva-alan tappiollisuus viime vuosien aikana sekä julkisen sektorin käyttämät kattohintaiset kilpailutukset. Yksi suurempaa organisaatiota edustavista haastateltavista liittämään nimenomaan nämä toimialaa ja sopimusmenettelyjä koskevat ilmiöt yksityisten toimijoiden investointipäätöksiin. Hoiva-alan rakenteellisella tappiollisuudella onkin hänen mukaansa suuri vaikutus investointien huomattavaan vähenemiseen alalle.

” -- nythän ala on ollut julkistenkin tilinpäätöstietojen perusteella niin laaja-alaisesti rakenteellisesti tappiollinen jo useamman vuoden. Ja kyllähän se meillä tietysti on vaikuttanut uusiin investointipäätöksiin sillä tavalla, että uudet investoinnit tälle alalle on vähentyneet ihan merkittävästi ja jos toiminta on tappiollista niin silloin investointilaskelma ei pysty näyttämään sille investoinnille sellaista tuottoa, että sitä kannattaisi tehdä.”

Sama haastateltava kertoo ilmiön koskettavan myös useampaa organisaatiota. Hän kuvaillee uusien avattujen hoivapaikkojen määrän ja yritysostoaktiiviteetin laskeneen merkittävästi. Vaikeimmassa tilanteessa ovat hänen mukaansa toimijat, jotka ovat keskittyneet pelkästään asumispalveluiden tuottamiseen.

”Se on vähentänyt investointeja meillä ja voi varmasti nähdä markkinasta, että se on vähentänyt investointeja ylipäätään koko markkinassa. Jos me katsotaan uusien avattujen hoivapaikkojen määrää tai myöskin yritysostoaktiiviteettia tällä alalla niin se on ihan tuosta todennettavissa, että se on laskenut merkittävästi.”

Myös toinen haastateltava kertoo tilanteen olevan hankalin niille organisaatioille, joilla ei ole muuta liiketoimintaa.

Sopimusten ja yhteistyön vaikutukset investointipäätöksiin saattavat myös riippua organisaation koosta sekä siitä onko toimija keskittynyt ainoastaan yhdelle liiketoiminta-alueelle. Yksi haastateltavista kertoo julkisen toimijan kanssa toimimiseen liittyvän epävarmuuden vaikuttavan investointi- sekä rahoituspäätöksiin. Oman organisaationsa tilanteen hän kuvailee kuitenkin suhteellisen hyväksi, sillä organisaatiolla on myös muuta liiketoimintaa kuin vuorokausihintaiset asumispalvelut. Muiden samalla alueella toimivien, ainoastaan asumispalveluita tuottavien organisaatioiden hän kuitenkin kertoo olevan hankaluuksissa ja mainitsee, että kyseiset organisaatiot eivät pysty enää tekemään investointeja.

”Joo, ilman muuta se vaikuttaa. Me ollaan sillä tavalla hyvässä asemassa, kun ollaan erilainen mitä täällä muut vastaavat toimijat. [Kuvailee muuta liiketoimintaa]. Ne, jotka tuottaa pelkkää palveluasumistoimintaa, on tosi suurissa vaikeuksissa, ei he pysty tekemään oikein mitään investointeja.”

Hänen edustamansa organisaatio on kuitenkin aikaisemmin joutunut pitämään lyhennysvapaata lainojensa maksusta, koska alueen julkinen toimija oli yksipuolisesti määrittänyt liian matalan hoivavuorokauden hinnan. Hän liittyy tilanteen julkisen sektorin kanssa toimimiseen ja yksittäisen viranhaltijan merkitykseen julkisessa organisaatiossa.

” -- kyllä näillä iso merkitys on. Ja se on minusta järkyttävää, että siellä yksittäiset virkamiehet, joilla ei ole kokonaisnäkemystä, tekevät näin valtavan isoja ratkaisuja kuuntelematta aidosti mitä yksityiset kertoo.”

Eräs suurempaa organisaatiota edustavista haastateltavista kertoo, että organisaatioiden investointihalukkuus kytkeytyy siihen, pystyykö palvelun tilaaja eli julkinen toimija turvaamaan jonkun tietyn asiakasmäärän ja sitoutumaan sopivan mittaiseen sopimuskautteen. Sama haastateltava kertoo haastattelun aikaisemmassa vaiheessa luopuneensa vuorokausihintaisten palveluiden tuottamisesta. Hän kertoo, että he ovat siirtyneet toimintansa sellaiseen malliin, jossa julkinen sektori toteuttaa palvelutuotannon vaatimat investoinnit ja he vastaavat palvelutuotannon sisällöstä.

”Näkisin näin, että jos tilaaja pystyy tarjoamaan yhteistyölle sopivan mittaista kautta ja pystyy turvaamaan jollain tavalla niitä asiakasmääriä, niin se vaikuttaa yleensä sitten siihen, että se hinnoittelukin tulee maltillisemmaksi ja vaikuttaa siihen, että ollaan valmiita myöskin paremmin investoimaan siihen toimintaan.”

Kaksi hieman pienempiä organisaatioita edustavista haastateltavista nostaa esille erityisesti julkisen sektorin yhteistyö- tai sopimuskumppanina. Toinen heistä kertoo, että he eivät enää halua tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa eivätkä he enää investoi tämän kaltaisiin asumispalveluyksiköihin. Päätöksen taustalla on myös julkisen sektorin kanssa toimimiseen liittyviä taloudellisia tekijöitä.

”Me ei lähtökohtaisesti halua enää tehdä yksiköitä, missä me tehdään yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. Me pyritään menemään siihen itse maksavien markkinaa --”

Toinen heistä kertoo, että he ovat valmistautuneet lopettamaan palveluasumisen liiketoiminnan kokonaan. Päätös liittyy julkiseen sektoriin sopimuskumppanina.

” -- näissä palveluasumisen missä tehdään sopimuksia julkisen kanssa, me on päädytty, että me pidetään ihan eri strateginen linjaus. Että [muuta kohteita] me kehitetään koko ajan omilla rahoilla -- Mutta sitten nää palveluasumisen kohteet. Me on päädytty siihen, että me ei jakseta vääntää julkisen sektorin kanssa viimeiseen tappiin asti -- me ollaan varauduttu siihen, että me lopetetaan tää.”

Ainoastaan yksi haastateltavista ei mainitse muita merkittäviä vaikutuksia kuin kiinteistöjen rahoittamisen nykyään enimmäkseen leasing-rahoituksella. Kiinteistöinvestointien rahoitusta lukuun ottamatta sopimusten ja yhteistyön vaikutukset organisaatioiden rahoituspäätöksiin ja pääomarakenteeseen eivät olleet yhtä johdonmukaisia.

Yksi haastateltavista kertoo, että haasteet sopimuksissa ja toimialan rakenteellinen tappiollisuus eivät ole vaikuttaneet rahoituspäätöksiin tai organisaation pääomarakenteen suunnitteluun. Haastateltava kertookin alan tappiollisuuden näkyvän lähinnä siinä, että tällä hetkellä muut liiketoiminta-alueet subventoivat tappiollisempaa asumispalveluiden liiketoimintaa. Tämä nousi esiin myös toisessa haastattelussa. Eräs toinen haastateltava kertoo, että julkisen sektorin kanssa tehdyt sopimukset eivät vaikuta pääomarakenteen suunnitteluun, sillä heillä on eri liiketoiminta-alueita ja sopimuspohja, jotka tasapainottavat toisiaan. Hän kertoo eri liiketoiminta-alueilla käytettyjen erilaisten sopimusten pienentävän riskiä. Kiinteistöinvestoinneissa he ovat kuitenkin siirtyneet leasing-rahoitukseen, joka ei sido niin paljon omaa pääomaa.

” -- en sanoisi, että nämä sopimuksien mallit vaikuttaisivat suoraan meidän pääomarakenteeseen. Ja se johtuu varmaan siitä, että on niin paljon kuitenkin sitä erilaista sopimus pohjaa.”

Yksi haastateltavista kertoo, että rahoituspäätökset sekä varsinainen pääomarakenteen suunnittelu eivät ole kytköksissä tietyn liiketoiminta-alueen menestykseen, vaan suuremmista velkapaketeista allokoidaan varoja eri investoinneille, jotka kilpailevat rahoituksesta organisaation sisällä. Julkisen sektorin kanssa tehdyt sopimukset eivät myöskään vaikuta organisaation pääomarakenteen suunnitteluun.

”-- meillä on [myös muuta] liiketoimintaa, ja meidän eri liiketoiminnat ikään kuin kilpailee siitä rahoituksesta ja siellä on erilaisia investointeja. -- me ei tietysti välttämättä [oteta] velkaa yksittäiselle investointipäätökselle, vaan meillä on tietty velkapaketti sovituna ja sille investoinnille täytyy saada tietty tuotto, mutta miten sitä rahoitusta sitten allokoidaan eri investoinneille, niin sehän käytännössä silloin ohjautuu muun tyyppisiin investointikohteisiin, kuin näihin, jotka eivät ole tuottavia.”

Vaikutusten suuruus saattaa kuitenkin riippua erityisesti rahoituskysymysten osalta organisaation koosta, muusta liiketoiminnasta ja organisaatiokohtaisista preferensseistä. Yksi haastateltavista kertoo, että he ovat lähtökohtaisestikin ajatusmaailmaltaan varovaisempi ja konservatiivisempi toimija.

”-- me ollaan ehkä konservatiivisempi toimija, varovaisempi toimija. Että tavallaan ymmärretään myös se, että se velka täytyy oikeasti maksaa pois.”

Sama haastateltava kertoo, että heillä on erinomaiseksi tulkittava omavaraisuusaste. He ovatkin käyttäneet omaa pääomaa puskurina toimialalle tyypillisiä riskejä vastaan. Hän kertoo, että ilman vahvaa tasetta nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä organisaatio olisi ajautunut konkurssiin. Oman pääoman käyttäminen puskurina nousee esille erityisesti kokoluokaltaan pienempien organisaatioiden tapauksessa.

”-- onneksi meillä oli vahva kassa ja muu ennen, kun tultiin ensin tähän koronaepidemiaan ja nyt tähän hirveeseen inflaatioon, tähän henkilöstöpulaan. Että jos meillä ei olisi ollut sitä vahvaa kassaa ja vahvaa tasetta, niin me olisi menty nurin. Mutta nyt ne puskurit on käytetty.”

Yksi haastateltavista taas mainitsee, että hänen mielestään velkarahoitus sopii lähtökohtaisesti huonosti julkisten palveluiden tuottamiseen johtuen juurikin toimialan säädellystä ympäristöstä, jossa voi tapahtua nopeita muutoksia myös regulaation osalta.

”-- lähtökohtaisesti velkarahoitus toimii aina huonosti julkisiin palveluihin -- tämä on niin säädeltyä tämä ympäristö, että jos joku siinä regulaatioympäristössä muuttuu, niin

se voi johtaa siihen, että se alun perin houkuttelevalta näyttänyt kokonaisuus näyttäytyikin vähän heikompana sitten myöhemmin.”

Hän kertoo myös, että nimenomaan tämän kaltaisessa toimintaympäristössä on erittäin tärkeää, että sopimustyyppi on sellainen, joka korvaa toimintaympäristön muutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset jo yhteistyön juoksuaikana. Lausahdus on mielenkiintoinen, sillä se on selkeästi ristiriidassa esimerkiksi Harrisin ja Ravivin (1991, 341) tutkimuksen kanssa, jossa todettiin velkaantumisen olevan positiivisessa yhteydessä toimialan tiukkaan sääntelyyn.

Yksi haastateltavista nostaa esiin, että tilanne haastaa erityisesti pieniä toimijoita. Hän liittyy haasteet erityisesti julkiseen toimijaan sopimuskumppanina ja yksittäisen viranhaltijan korostuneeseen asemaan yksityisen ja julkisen toimijan välisessä suhteessa.

”Halutaanko alueella, että tämmöiset pienet toimijat häviää sen takia pois, että siellä yksittäiset virkamiehet tekee [ratkaisuja]. Aina, kun virkamies vaihtuu, niin tämmöisiä ratkaisuja [tehdään] ilman, että sitä kokonaistarkastelua [on] tehty, koska se vaikuttaa rahoitukseen. Eihän pankitkaan anna lainaa, jos ei ole selkeästi pitkäjänteistä taustaa.”

Epäsymmetrinen informaatio

Epäsymmetrisen informaation ongelmaa palveluiden tilaajan ja tuottajan välillä käsiteltiin aiemmin. Aihetta lähestyttiin toiminnan läpinäkyvyyden sekä tilaajan suorittaman valvonnan kautta. Myös investointi- ja rahoituskysymysten osalta esille nousi samoja teemoja. Tässä osuudessa on analysoitu neljän haastateltavan vastaukset. Yhden haastateltavan vastaukset investointi- ja rahoituskysymysten osalta liittyvät enemmän riskien ja riskienjaon teemaan ja on sen vuoksi analysoitu kyseisen teeman yhteydessä.

Haastateltavista kolme kertoi, että epäsymmetrisesti jakautuneen informaation aiheuttamat ongelmat vaikuttavat heidän investointipäätöksiinsä. Yksi haastateltavista kertoo, ettei näe epäsymmetrisen informaation suoraan vaikuttavan investointipäätöksiin. Hän tarkentaa vielä, että vaikka tilaajan asettamalla raportointivelvoitteilla on omat haittansa ja kustannusvaikutuksensa, nämä tekijät eivät ole niin merkittäviä, että ne heijastuisivat liiketoiminnan kannattavuuteen ja investointipäätöksen tekoon.

”No ei ne [epäsymmetrisen informaation ongelmat] varmasti suoraan vaikuta, -- Ja valvonta ei ole itsessään asia, mikä vaikuttaisi. -- Mutta en mä näe sitä niin

merkittävänä asiana, että se vaikuttaisi tämän liiketoiminnan kannattavuuteen ja sitä kautta investointipäätöksiin.”

Hän kuitenkin mainitsee, että aluehallintoviranomaisten (AVI) suorittamalla valvonnalla puolestaan voi olla niin merkittäviä vaikutuksia kustannusrakenteeseen, että yksityisen toimijan harjoittama liiketoiminta voi muuttua taloudellisesti kestävämmäksi ja tätä kautta vaikuttaa yksityisten toimijoiden tekemiin investointeihin alueella. AVI:n vaatimukset eivät kuitenkaan liity suoraan tilaajan ja tuottajan väliseen suhteeseen.

” -- asia, millä on aidosti iso vaikutus, on se, että aluehallintoviranomaisten tekemä valvonta on tällä alalla erittäin epäjohdonmukaista. Sehän [AVI:n vaatimukset] voi vaikuttaa siihen kustannusrakenteeseen niin olennaisesti, että se toiminta jopa muuttuu taloudellisesti kestävämmäksi ja se voi vaikuttaa jopa investointeihin alueella.

Haastateltavista kolme kuitenkin kertoo, että myös tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa epäsymmetrinen informaatio vaikuttaa tehtyihin investointipäätöksiin. Yksi haastateltavista kertoo, että epäsymmetriseen informaatioon liittyvät ongelmat tai se, että jollain tietyllä liiketoiminta-alueella on ennakoitavissa vastaavia ongelmia, vaikuttavat liiketoimintapäätöksiin sillä tasolla, että osallistutaanko johonkin kilpailutukseen ylipäättänsä. Kilpailutusprosessit ovatkin jo lähtökohtaisesti työläitä. Hänen edustamansa organisaatio onkin aikaisemmin tehnyt strategisen linjauksen vetäytyä pois vuorokausihintaisena myytävän tehostetun palveluasumisen markkinoilta ja hän kertoo, että vastaavat haasteet ovat siis vaikuttaneet jo strategisella tasolla päätöksentekoon.

”Se ylipäättään vaikuttaa siihen, että lähdetäänkö tekemään tietynlaista sopimusta ollenkaan tai lähdetäänkö osallistumaan edes kilpailutukseen, koska pitää muistaa, että nämä on sängen työläitä kuitenkin nämä kilpailutusprosessit -- meidän talossa on tehty aikanaan linjaus, että meidän kasvu ei pohjaudu tähän vuorokausihinnalla myytävään tehostettuun palveluasumiseen. Eli se [on] vaikuttanut ihan siis semmoiseen strategiseen päätökseen, että onko tietty bisnes meille kasvuliiketoimintaa vai ei.”

Sama haastateltava mainitsee kuitenkin myöhemmässä haastattelun vaiheessa myös palvelusta saatavan liian pienen korvauksen liittyvän päätökseen vetäytyä pois vuorokausihintaiselta markkinalta.

Myös toiminnan läpinäkyvyyteen liittyvät kysymykset voivat vaikuttaa yksityisten toimijoiden investointipäätöksiin. Yksi haastateltavista, joka kertoo epäsymmetrisen informaation vaikuttavan tehtyihin investointipäätöksiin, nostaa esille julkisen sektorin kanssa

toimimiseen liittyvän epävarmuuden. Hän kertoo, että heillä ei ole mahdollisuuksia tietää, miten esimerkiksi poliittinen linjaus muuttuu julkisessa organisaatiossa ja miten se vaikuttaa tehtäviin päätöksiin.

*” -- meillä ei ole myöskään tietoa siitä, että miten se poliittinen linja muuttuu ja kaikki ne päätökset siellä, kun se on semmoista heilahtelevaa. Ja tää sote on ollut aikamoi-
sessa epävarmuudessa kokonaisuudessaan, niin kyllä vaikuttaa.”*

Hän kertoo, että hänen edustamansa organisaatio on tällä hetkellä hyvin varovainen uusien hankkeiden suhteen ja tällä hetkellä investoinnit tehdään pelkästään sellaisille alueille, missä on itse maksavien asiakkaiden potentiaalia. Myös toinen haastateltava kertoo epäsymmetrisen informaation vaikuttavan investointipäätöksiin.

” -- investointipäätöksiin se [epäsymmetrisen informaation ongelma] kyllä vaikuttaa. Eli kun lähdetään pohtimaan investointia, niin katsotaan sen alueen nykyiset sopimukset ja miten ne poikkeaa tavallaan ideaalista ja mitä erityispiirteitä niissä on. Kyllä ne otetaan huomioon niissä investointipäätöksissä.”

Organisaatioiden pääomarakenteen suunnitteluun tunnistetuilla epäsymmetrisen informaatioiden ongelmilla ei ole yhdenkään haastateltavan osalta suoraa vaikutusta. Suuremmat organisaatiot kertovat heidän pääomarakenteensa olevan suurempi kokonaisuus. Epäsymmetrisen informaatio ei vaikuta rahoitus- tai pääomarakennekysymyksiin myöskään syvempien yhteistyömuotojen osalta, sillä vastaavia epäsymmetrisen informaation ongelmia ei ollut näiden sopimusten osalta havaittavissa.

Yksi kokoluokaltaan pienemmistä haastateltavista mainitsee kuitenkin, että toimialan erityispiirteillä ja tämänhetkiselä tilanteella on laajempaa kokonaisuutena kuitenkin suuri merkitys siihen, miten yksittäisen investoinnin rahoitus toteutetaan tai miten organisaation pääomarakennetta suunnitellaan suurempaa kokonaisuutena. Yksi haastattelujen perusteella tehty merkittävä huomio on myös se, että haastateltavien mukaan viime vuosina on yleistynyt, että kiinteistöinvestointeja ei enää rahoiteta itse ja oteta omaan taseeseen vaan kiinteistöt pyritään vuokraamaan leasing-sopimuksilla. Kiinteistöinvestointien rahoitustavan muutoksella on siis myös vaikutus organisaation taseeseen.

” -- me ollaan valittu sellainen liiketoimintamalli, mikä ei sido niin paljon meidän omia pääomia, joka tuo meille sitä joustavuutta. Mutta meidän kaikki nämä vuokrasopimukset on pitkiä ja kyllähän ne sitoo meitä. Eli meillä on se taloudellinen sitoumus joka tapauksessa, mut se ei sido meidän pääomaa etukäteen.”

Toinen haastateltava kertoo uusien kohteiden olevan nimenomaan vuokrakohteita. Aiemmin heillä on ollut myös omia kiinteistöjä.

” -- noi uudet kohteet, niin käytännössä nehan menee vuokrakohteina eli me tehdään pitkät vuokrasopimukset. Aikaisemmin me ollaan myös itse rahoitettu kiinteistöjä. --

Haastateltavista kolme kertookin, että he suosivat sellaisia tapoja, joissa kiinteistöinvestointia ei tarvitse ottaa omaan taseeseen.

”-- meillä on tietty investointisuunnitelma siihen, että kun meille tulee leasing rahoituksella paljon asioita sinne -- ja sitten me lasketaan, että meillä on tietyn verran omaa pääomaa, että hätätilassa pystytään ottaa kuitenkin vaikka lisää lainaa --”

Yhtenä syynä kehitykselle haastateltava tarjoaa finanssikriisin jälkeen nousseita kiinteistöjen omarahoitusosuuksia. Toisena mahdollisena syynä voidaan nähdä sopimuskumppaniin liittyvä epävarmuus, joka nousee esille useassa haastattelun vaiheessa, sillä julkinen toimija ei sopimuksissaan tyypillisesti sitoudu ostamaan tiettyä määrää asiakaspaikkoja yksityiseltä toimijalta. Yksi toimija kertookin tilanteesta, jossa heille on realisoitunut viime vuosina valtavia riskejä, kun julkisen sektorin kanssa on ryhdytty yhteisymmärryksessä suureen kiinteistöinvestointiin, mutta hankkeen valmistuessa yksikköön ei olekaan sijoitettu yhtään asiakasta. Haastateltava kertookin edustamansa organisaation sopeuttaneen toimintaansa ja uusineen sisäisiä prosesseja tapahtuneen jälkeen.

Monimutkaiset sopimukset

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluille tyypillisiä monimutkaisia sopimuksia ja sopimusten yksityiskohtaisuuden vaikutuksia yksityisten organisaatioiden liiketoimintaan käsiteltiin aiemmin. Keskeisenä tekijänä haastatteluissa nousi esille, että haastateltavat eivät pidä hyvin yksityiskohtaisia sopimuksia tarkoituksenmukaisina. Pahimmillaan hyvin yksityiskohtaiset ja monimutkaiset sopimusrakenteet saattoivat johtaa siihen, että yksityiset toimijat jättäytyvät pois kilpailutuksista eivätkä enää investoi alueelle. Haastateltavien vastauksissa oli investointivaikutusten osalta hajontaa, mutta rahoituspäätöksiin tai organisaation rahoitusrakenteeseen sopimusten monimutkaisuudella ei ollut vaikutusta yhdenkään haastateltavan osalta. Haastateltavista yksi ei tunnistanut sopimusten monimutkaisuuden vaikututtavan investointi- tai rahoituspäätöksiin millään tavalla. Yhden organisaation vastauksia ei analysoida tässä kappaleessa yksittäisten investointien rahoituksen tai organisaation rahoitusrakenteen osalta, sillä haastateltava vastaa ohi aiheen.

Yksi haastateltavista kuvaili hyvin yksityiskohtaisten ja tiukkaehtoisten sopimusten vaikuttavan voimakkaasti siihen, millä alueella halutaan toimia tai minne alueille investoidaan. Hän kertoo, että hyvin monimutkaisten ja kuormittavien ehtojen tapauksessa he ovat jättäytyneet myös kokonaan pois kilpailutuksista.

” -- jos ne on ollut liian työläitä meille, niin me ei olla osallistuttu.”

Sama haastateltava kertoo, että heille on tarjottu eräältä alueelta kohteita, mutta he ovat kieltäytyneet tarjouksista suoraan, sillä he ovat kokeneet sopimukseen sisältyvät raportointivelvoitteet ja sopimusehdot liian tiukoiksi ja yksityiskohtaisiksi.

”Siis totta kai [vaikuttaa investointipäätöksiin]! Mulle on tarjottu kohteita tuolta U:n suunnalta, niin me sanotaan suoraan niihin, että ei. Ei me lähdetä sinne.”

Myös eräs toinen haastateltavista kertoi sopimusten monimutkaisuuden vaikutusten kohdistuvan enimmäkseen siihen, osallistutaanko johonkin kilpailutukseen ylipäätänsä.

” -- enemmän se määrittelee sitä, että lähdetäänkö koko kilpailutukseen mukaan vai ei.”

Haastatteluissa nousi esille myös sopimusten taloudellinen puoli ja kahden haastateltavan vastauksesta käykin ilmi, että taloudelliset ehdot koetaan huomattavasti merkityksellisemmiksi kuin sopimusten monimutkaisuus. Toinen heistä kertoo uskovansa erityisesti hintojen ja hinnankorotusehtojen näyttelevän merkittävää roolia siinä, mille hyvinvointialueille yksityisten toimijoiden investoinnit kohdistuvat.

”Eniten vaikuttaa se, että palvelusta maksettava hinta ja hinnankorotusehdot on sellaiset, että ne mahdollistavat palveluiden tuottamisen taloudellisesti kestävästi ja se mahdollistaa investoinnit. Ja uskon, että tulevilla hyvinvointialueilla, joissa tuottajat varmasti arvioivat investointeja hyvinvointialueiden välillä, niin nämä tekijät tulevat vaikuttamaan merkittävästi siihen, että minne alueille investoinnit kohdistuvat.”

Toinen haastateltava puolestaan mainitsee taloudellisten seikkojen sopimuksessa olevan todella merkittäviä yksityisille toimijoille. Hän kertoo, että pahimmillaan huono sopimusmenettely voi tuhota yrityksen liiketoiminnan.

”-- Eli huono sopimusmenettely ja sen sisältö voi tuhota yrityksen liiketoiminnan.”

Haastatteluissa kävi ilmi, että rahoituspäätöksiin tai organisaation rahoitusrakenteeseen ei sopimusten monimutkaisuudella ole minkään näköistä vaikutusta. Syy saattaa todennäköisesti olla, että liian monimutkaisuuteen ja yksityiskohtaisiin kilpailutuksiin ei edes

lähtökohtaisesti osallistuta, joten tällaiset tekijät eivät vaikuta enää rahoituspäätöksiä tehdessä yksittäisen investoinnin osalta tai koko organisaation pääomarakenteen suunnittelun tasolla. Yksi haastateltavista nostikin esille, että he eivät edes lähtökohtaisesti investoi alueelle, jolla on haastaviin sopimuksiin liittyvä maine. Lisäksi erityisesti suuremman koluokan organisaatioilla rahoituspaketit ovat suuria kokonaisuuksia, joista allokoidaan varoja organisaation sisällä kannattavimmille investoinneille.

Yksi suurempaa organisaatiota edustava haastateltava kertoikin, että sopimusten monimutkaisuudella ei ole vaikutusta investointien rahoituspäätöksiin, sillä he eivät rahoita yksittäisiä investointeja erikseen edes yrityskauppoja varten.

” -- me ei rahoiteta yksittäisiä investointeja. Edes yrityskauppoja varten me ei lähdetä hakemaan erillistä lainaa-- ”

Myös toinen suurempaa toimijaa edustava haastateltava kertoo, että rahoituspäätökset ovat erillisiä sopimusten monimutkaisuudesta.

” Ei se vaikuta. Meillä on kuitenkin rahoituspäätökset katsottu erikseen. ”

Ainoastaan yksi pienempää organisaatiota edustava haastateltava kertoo, että sopimukseen liittyvällä yleisellä trendillä saattaisi olla vaikutusta rahoituspäätöksiin esimerkiksi yksittäisten investointien osalta.

” -- Ja totta kai se trendi, että mihin suuntaan mennään, niin totta kai se voi vaikuttaa. Mutta kun lähtökohtaisesti me nykyään ne investoinnit tehdään sinne yksityiseen markkinaan - ainakin tällä hetkellä – niin, koska julkisen sektorin maksamat hinnat ovat olleet huonoja ja julkinen talous näyttää katastrofaaliselta, niin se luottamus siihen, että se petraantuisi sormia napsauttamalla niin sitä ei ole. ”

Riskit ja riskienjako

Aiemmin keskeiseksi tunnistetut riskit liittyvät hinnoitteluun sekä joustamattomiin sopimusrakenteisiin, kiinteistöinvestointeihin, poliittiseen riskiin, maineriskiin, henkilöstön saatavuuteen sekä toiminta-asteeseen liittyvään riskiin. Haastateltavat kuvailevat monenlaisien riskien kuten kustannusriskin realisoituneen lähivuosien aikana. Koska haastateltavilla ei tyypillisesti ole ollut yhteisiä riskienjaon mekanismeja julkisen toimijan kanssa, ovat riskit realisoituneet pääasiallisesti yksityisille toimijoille. Erilaisilla sopimuksilla ja sopimusehdoilla on lisäksi siirretty palvelutuotantoon sekä toimintaympäristön muutokseen liittyviä riskejä yksityisille palveluntuottajille ilman, että niitä on ollut mahdollista

hinnoitella tuotettavan palvelun hintaan. Haastateltavista kolme piti toimialalle tyypillisiä riskejä ja riskinsiirtoa yksityiselle toimijalle niin merkittävänä tekijänä, että se vaikuttaa organisaatioiden investointipäätöksiin ja jopa päätöksiin harjoittaa enää jatkossa kyseistä liiketoimintaa tai tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. Ainoastaan yksi haastateltavista kertoi, että kyseiset riskit vaikuttavat lähinnä paikallisella tasolla tehtäviin päätöksiin. Organisaatioiden rahoituspäätöksiin tai pääomarakenteen suunnitteluun suoria vaikutuksia oli yhdellä haastateltavista.

Haastateltavat ovat kokeneet toimialan riskit ja yksityisen toimijan kannettavaksi siirretyt riskit niin merkittäviksi, että toimijoista kaksi on lopettanut julkiselle sektorille tuotettuun vuorokausihintaiseen asumispalveluun tehdyt investoinnit kokonaan. Heistä ensimmäinen kertoo, että heillä on tehty organisaatiotasoinen päätös vetäytyä pois vuorokausihintaisten asumispalveluiden tuotannosta.

” No ne [riskit] on vaikuttanut jopa niin, että meillä on siis päätetty, että me ei jossain palvelumuodossa olla ja me ei katsota sitä kasvun alueeksi. ”

Heistä toinen kertoo hänen edustamansa organisaation jatkavan edelleen vuorokausihintaisten asumispalveluiden tuottamista. Jatkossa kaikki uudet investoinnit tehdään kuitenkin ainoastaan itse maksavien asiakkaiden markkinaa.

” -- me ei enää investoida kohteisiin, missä me ollaan riippuvaisia julkisesta sektorista. Eli se peli on katsottu nyt. ”

Organisaatiot, jotka ovat päättäneet vetäytyä vuorokausihintaisen palvelun tuotannosta tai julkisen kanssa tehtävistä sopimuksista, eivät luonnollisesti myöskään enää investoi kyseiseen liiketoimintaan. Toimialalla vallitsevilla riskeillä ja riskinjaolla on investointeihin kohdistuvia vaikutuksia myös kahdella muulla toimijalla. Toinen heistä kuvailee vaikutusten olleen lähinnä paikallisia liittyen esimerkiksi joidenkin toimintayksiköiden sulkemiseen. Toiseen organisaatioon vaikutukset ovat olleet mittavammat. Haastateltava kertoo, että realisoituneet riskit ovat tarkoittaneet tappiollisen liiketoiminnan subventoimista muulla liiketoiminnalla.

” -- nämä riskit on nostanu kustannuksia ja tehny toiminnasta tappiollista ja nyt lyhyellä aikajänteellä [on] rahoitettu sitä kautta, että meidän muut liiketoiminnat on sitä subventoineet. ”

Investoinnit tappiolliseen asumispalveluiden liiketoiminta-alueeseen ovat tämän vuoksi vähentyneet merkittävästi.

” -- se vaikuttanut juuri siihen, että me ollaan jouduttu merkittävästi vähentämään niitä investointeja tähän liiketoimintaan, jossa nämä riskit ovat realisoituneet -- ”

Toimialalla vallitsevilla riskeillä ja riskinsiirrolla on vaikutusta ainoastaan yhden toimijan pääomarakenteen suunnitteluun. Vaikka haastateltava kertoo riskien vaikuttavan pääomarakenteen suunnitteluun, hän kuitenkin mainitsee, että organisaatiokohtaisilla preferensseillä on suurempi vaikutus.

”Enempi se, että me ollaan konservatiivinen yhtiö ja halutaan pitää vahvempaa tasetta ja vahvempaa opoa, niin se on merkittävämpi.”

Keskeisiksi tekijöiksi hän nostaa erityisesti toimialaan liittyvän poliittisen riskin, joka liittyy toiminta-asteeseen ja yksityisen palvelutuotannon rooliin, sekä palveluiden hinnoitteluun liittyvän riskin. Hän mainitsee, että erityisesti palvelusetelitoimintaan liittyy riski, että julkinen toimija voi yksipuolisesti laskea palvelusetelin arvoa tai päättää olla korottamatta palvelusetelin arvoa vaikka toimintaympäristö muuttuisi.

” Kyllä [riskit vaikuttavat pääomarakenteen suunnitteluun], koska on pakko varautua siihen, että tapahtuu isojakin muutoksia. Toki X:ssä ei julkinen puoli voi ilmoittaa, että ne ottaa kaiken [palvelutuotannon] itselleen. Se on sula mahdottomuus, että kyllähän meillä on se realismi, että ei ne voi noin vaan tehdä. Mutta totta kai se, että jos palvelusetelin arvoa heikennetään merkittävästi, ei tehdä indeksikorotuksia ja muuta, niin kyllähän se vaikuttaa siihen markkinan kokoon tosi paljon.

Kyseisen alueen tapauksessa haastateltava kuitenkin arvioi, ettei julkisella toimijalla ole tarpeeksi kiinteistöjä tai henkilöstöä, jotta palvelutuotanto voitaisiin ottaa kerralla takaisin julkiselle toimijalle.

Muut haastateltavat eivät kuvaa riskeillä ja riskienjaolla olevan vaikutusta organisaation rahoituspäätöksiin tai pääomarakenteen suunnitteluun. Keskeinen syy suuremmilla organisaatioilla on suurien rahoituspakettien riippumattomuus yhden liiketoiminta-alueen menestyksestä.

” -- se on iso rahoituspaketti, jonka sisällä voi olla vaikka XX lainaa ja sitten vaan seurataan sitä operatiivista toimintaa ja totta kai toimintaympäristön muutoksia ja miten ne vaikuttaa siihen. ”

Haastateltava korostaa, että vaikka edellä kuvatuilla tekijöillä ei ole vaikutusta organisaation sisäisiin rahoituspäätöksiin, on niillä kuitenkin vaikutusta velkarahoituksen hintaan ja lainoihin liittyviin kovenantteihin.

” -- heidän [rahoittajien] tehtävänä on koko sitä riskiä hinnoitella. Sen takiahan siellä on ne kovenantit -- ”

Toimijan koon lisäksi myös toimijakohtaisilla preferensseillä on mahdollisesti vaikutusta pääomarakenteeseen ja rahoituspäätöksiin. Aikaisemmin kokoluokaltaan pienempi toimija kertoi heidän käyttävän omaa pääomaa puskurina. Toisaalta yksi suuremman kokoluokan toimijoista kertoo, että heillä ei varata omaa pääomaa puskuriksi riskejä vastaan. Syyksi hän mainitsee sen, että suuremmalla toimijalla riskit eivät tyypillisesti realisoidu samanaikaisesti eri liiketoiminta-alueilla.

”-- me toimitaan tulorahoituksella. Siksi on erinomaista, että me ollaan osa isompaa konsernia, niin meille ei realisoidu nämä riskit kaikki yhtä aikaa, jos ajattelen koko konsernia. Ja sen takia se pienentää sitä meidän riskiä ja sen takia ne ei suoranaisesti vaikuta rahoituspäätöksiin, koska sitten siellä on se muu liiketoiminta -- ”

Sama toimija kertoo lisäksi toimivansa pääsääntöisesti tulorahoituksella. Pääsääntöisesti tulorahoituksella toimiminen heijastaa tässä yksittäisessä tapauksessa pecking order -teorian mukaista ajatusmallia.

4.5 Tutkimuksen eettisyys

Tutkimuksen eettisyydellä tarkoitetaan sitä, että tutkijan tulee noudattaa eettisiä periaatteita läpi tutkimuksen. Tutkimuksen menetelmien ja analyysitapojen on voitava toimia minkä tahansa huolellisesti toteutetun tutkimuksen ohjenuorina. (Puusa ym. 2020, 167.) Yksi keskeinen kysymys jo ennen tutkimusta on pohtia voiko tutkimuksesta olla haittaa tutkimuskohteelle tai muille ryhmille (Koskinen ym. 2005, 298–300; TENK 2019). Tämän tutkielman osalta haitta muille kuin haastateltaville organisaatioille on epätodennäköinen. Keskeisimpänä riskinä osallistuville organisaatioille on haastateltavan henkilön tai organisaation identiteetin paljastuminen tai liikesalaisuuksien paljastuminen. Tämän riskin vuoksi tässä tutkielmassa ei käytetä organisaatioiden tai haastateltavien henkilöiden nimiä. Tilastollisen analyysin osalta tutkielmasta aiheutuva haitta on hyvin epätodennäköinen.

Sen lisäksi, että tutkija varmistuu siitä, ettei tutkimuksesta ole haittaa tutkittaville henkilöille tai muille ryhmille, on tutkijan lisäksi pidettävä huolta tutkittavan kohtelusta ja

oikeuksista (TENK 2019). Tässä tutkielmassa on noudatettu TENK (2019) ohjetta tutkitavan henkilön oikeuksista. Jokainen haastateltava henkilö osallistuu tutkimukseen vapaaehtoisesti ja jokaisella osallistujalla on oikeus keskeyttää tai perua osallistumisensa koska tahansa. Jokaiselle haastatteluun osallistuvalla henkilölle toimitetaan teemahaastattelulomake etukäteen, niin että hänellä on aikaa tutustua haastattelun sisältöön ja halutessaan perua osallistumisensa. Jokaisella osallistujalla on myös oikeus saada tieto tutkimuksen suunnitellusta sisällöstä, kerätyn aineiston suunnitellusta elinkaaresta sekä henkilötietojen käsittelystä. Tätä tutkielmaa varten ei kuitenkaan kerätä muita yksilöintitietoja kuin haastateltavan ammatillinen asema ja hänen edustamansa organisaation koko.

Jokaiselta haastatteluun osallistuvalla henkilöltä pyydetään myös erikseen lupa haastattelun nauhoittamiseen. Haastateltavilta pyydetään myös suostumus tarpeen vaatiessa esittää lisäkysymyksiä tai selventäviä kysymyksiä haastattelun jälkeen esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse. Haastatteluilla kerätty aineisto sekä litteroinnit tallennetaan salasanalla suojattuun kansioon Turun yliopiston Seafire-pilvipalveluun. Haastatteluaineisto ei sisällä haastateltavien nimiä.

Toinen keskeinen kysymys tutkimusetiikan tarkastelussa on tutkijan identiteetti. Tutkijan identiteettiin saattaa liittyä esimerkiksi tutkijan todellinen intressi tai rahoittaja. (Koskinen ym. 2005, 298–300.) Tämän tutkielman tapauksessa keskeistä on todeta, että teen tutkielmaani osittain työajalla Hyvinvointiala HALI ry:lle, joka on yksityisen sosiaali- ja terveystalouden sekä varhaiskasvatusalan edunvalvontajärjestö. Tutkielman kirjoittajan rooli HALI ry:n edunvalvontatyössä on haastateltavien jäsenorganisaatioiden tiedossa.

4.6 Tutkimuksen luotettavuus

Kauppatieteiden tutkimuksessa termit reliabiliteetti ja validiteetti luovat raamit tutkimuksen luotettavuuden arvioinnille (Eriksson & Kovalainen 2008, 292). Reliabiliteetti on keskeinen termi erityisesti kvantitatiivisen tutkimuksen osalta. Reliabiliteetti kuvaa sitä, toistuvatko tutkimuksen tulokset samoina useista toistoista huolimatta ja onko muiden tutkijoiden mahdollista päätyä samoihin tuloksiin. (Eriksson & Kovalainen 2008, 293). Arvioinnin keskiössä onkin se, onko ilmiön tutkimiseen valitut mittarit tarkoituksenmukaisia, niin että mittaus, mittaustilanne tai satunnaiset tekijät eivät pääse vaikuttamaan lopputulokseen (Puusa ym. 2020, 171). Reliabiliteetti voidaan ymmärtää myös niin, että kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä päädytään samaan lopputulokseen (Hirsjärvi & Hurme 2008, 191). Validiteetilla puolestaan arvioidaan sitä, tutkitaanko juuri sitä ilmiötä mitä onkin tarkoitus tutkia ja mitataanko tutkittavaa ilmiötä tarkasti ja harhattomasti

(Puusa ym. 2020, 171). Validiutta voidaan tarkastella sisäisen ja ulkoisen validiuden kautta (Eskola & Suoranta 1998, 153). Tutkimuksen sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan, että tutkimuksessa tehdyt johtopäätökset todella pitävät paikkansa tutkimuksen kontekstissa. Ulkoisella validiteetilla taas viitataan tulosten yleistettävyyteen laajemmin tutkimusasetelman ulkopuolelle. (ks. Puusa ym. 2020, 171.)

Termien validiteetti ja reliabiliteetti käyttöä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa on kuitenkin kritisoitu (Sarajärvi & Tuomi 2017, 119). Yhtenä laadullisen tutkimuksen haasteena on tutkimuksen luotettavuuden todistaminen (Eriksson & Kovalainen 2008, 291). Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta on kuitenkin mahdollista lisätä pyrkimällä tunnistamaan tutkijan subjektiivisuus ja tuomalla se selkeästi esiin (Puusa ym. 2020, 170). Tutkijan on myös pystyttävä dokumentoimaan, miten tutkimusprosessi on edennyt, eli miten tutkija on päätenyt luokittamaan ja kuvaamaan tutkittavien maailmaa (ks. Hirsjärvi & Hurme 2008, 193). Eriksson ja Kovalainen (2008, 295) puolestaan esittävät, että laadullista tutkimusta on mahdollista arvioida myös luotettavuuden (dependability), siirrettävyyden (transferability), uskottavuuden (credibility) ja yhdenmukaisuuden (conformability) avulla. Luotettavuudella arvioidaan sitä, että tutkimusprosessi on hyvin dokumentoitu, looginen ja läpinäkyvä. Siirrettävyydellä taas arvioidaan, onko tutkimuksen tuloksista löydettävissä samankaltaisuutta muiden tutkimusten kanssa. Uskottavuuteen puolestaan vaikuttaa esimerkiksi se, onko analyysissä käytettävä data riittävää tukemaan tehtyjä päätelmiä ja onko myös toisen tutkijan mahdollista päätyä samankaltaisiin tulkintoihin käytetyn materiaalin perusteella. Yhdenmukaisuudella taas arvioidaan, että aineiston perusteella tehdyt päätelmät ja tulkinnat ovat perusteltuja ja myös helposti ymmärrettävissä ulkopuoliselle tarkastelijalle.

Tämän tutkielman kannalta keskeinen osa luotettavuuden arviointia on tutkijan asiantuntijarooli yksityisen sosiaali- ja terveystalvelu- sekä varhaiskasvatusalan edunvalvontajärjestössä. Tutkielmalla on lisäksi tarkoitus saada esille tietoa, jolla on käytännön sovellus Hyvinvointiala HALI ry:n edunvalvontatyössä. Erityisesti laadullisen tutkimuksen lähtökohtana onkin syytä olla tutkijan avoin subjektiiviteetti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija on itse keskeinen tutkimusväline. (Eskola & Suoranta 1998.) Haastatteluiden osalta tutkija sekä haastateltavat ovat vuorovuovaikutuksessa toistensa kanssa, jolloin tutkijan subjektiivisuus sekä kyky reflektoida omaa subjektiivisuuttaan ovat edellytyksiä luotettavalle tutkimukselle. Tutkijan reflektiivisyys on tärkeää erityisesti tilanteissa, joissa tutkija on itse osallisena tutkittavissa tapahtumissa, kuten tässä tutkielmassa. Tutkijan omat motivaatiot vaikuttavatkin jo tutkimuskohteen ja tutkimusongelmien

valinnassa. (Puusa ym. 2020, 170–171.) Tutkimusprosessille onkin tyypillistä, että tutkijalla on jonkinlainen esiyymmärrys tutkittavasta aiheesta. Tutkijan tekemät havainnot ja tulkinnat saattavat riippua taustalla olevista esioletuksista ja tämän vuoksi tutkijan ammatillisen aseman esilletuominen on tämän tutkielman kontekstissa olennaista. Tutkijan tuleekin tarkastella omaa esitietoaan kriittisesti. (ks. Puusa ym. 2020, 172–173.)

Haastatteluiden osalta tutkijan näkökulmasta johtuvia tulkinnanvaraisuuksia on pyritty välttämään erityisesti haastatteluiden osalta ja tilanteissa, joissa haastateltavan henkilön vastaus olisi saattanut olla tulkittavissa useammalla eri tavalla, minkä takia haastattelija pyysi tarkentamaan vastausta tai varmisti omin sanoin referoimalla, että oli tulkinnut vastauksen oikein. Haastattelujen analysoinnissa on pyritty myös avoimuuteen esimerkiksi esittämällä, kuinka usein jokin ilmiö esiintyi haastatteluissa, vaikka haastatteluiden osalta kysymys ei olekaan kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Myös koko laadullisen tutkimuksen prosessi on kuvattu yksityiskohtaisesti. Tilastollisen analyysin osalta luotettavuuden lisäämiseksi niin tutkimusprosessi kuin tutkijan tekemät valinnat on pyritty kuvaamaan erittäin tarkasti. Myös kaltaistamisen osalta tehdyt valinnat on kuvattu ja perusteltu.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Väestö ikääntyy ja palveluntarve kasvaa. Ikääntymiseen liittyvät sosiaalimenoerät ovat yksi nopeimmin kasvavista sosiaalimenoeristä. Ellei järjestelmää kyetä sopeuttamaan kasvaviin menoihin, joutuu kansantalouden kestävyys koetukselle. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen sote-uudistuksen toimeenpano on aloitettu hyvinvointialueilla ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden toteuttamistavasta päätetään lainsäädännön puitteissa jokaisella hyvinvointialueella erikseen. Käynnissä oleva muutos aiheuttaa suuria kustannuspaineita julkiselle taloudelle. Kun lisäksi otetaan huomioon väestönkasvuennusteet sekä ikääntymiseen liittyvien kustannusten kasvuennusteet, on tarpeellista tarkastella palveluiden tuottamistapaa lähemmin. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna menojen kasvun hidastamiseen on nähty erilaiset yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömallit.

Tämän tutkielman tavoitteena oli syventyä yksityisen ja julkisen toimijan välisiin yhteistyö- ja sopimusmalleihin lähestyen tutkittavaa aihetta sekä julkisen talouden että yksityisten toimijoiden näkökulmasta. Erityisenä mielenkiintona oli se, onko asumispalveluiden markkinoilla tunnistettavissa joitain sellaisia piirteitä, joita yksityisten toimijoiden tulisi ottaa huomioon esimerkiksi investointipäätöksissä tai pääomarakenteen suunnittelussa.

Tämän tutkielman tutkimuskysymykset olivat:

1. Millaisia taloudellisia vaikutuksia on yksityisen ja julkisen sektorin välisellä yhteistyöllä vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa?
2. Millaisia erityispiirteitä, haasteita ja hyötyjä on nähtävissä erilaisten yhteistyö- ja kumppanuusmallien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavien yksityisten toimijoiden näkökulmasta ja miten ne vaikuttavat toimijoiden pääomarakenteeseen ja investointeihin?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta perehdyttiin yksityisen ja julkisen sektorin välisien yhteistyömallien taloudellisiin vaikutuksiin tutkimalla Suomessa vuodesta 2000 alkaen toteutettuja sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisulkoistuksia, jotka toimivat selkeänä tutkimusasetelmana. 27 kokonaisulkoistuskunnasta tutkielmaan soveltuvaksi valittiin 20 kuntaa. Valituille 20 kokonaisulkoistuskunnalle etsittiin tämän jälkeen ominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltainen kontrolliryhmä kunnista, joissa ei oltu tehty kokonaisulkoistusta, käyttäen avuksi kaltaistamista (propensity score matching). Kaltaistamisessa käytettiin lähimmän naapurin -menetelmää.

Varsinainen tilastollinen analyysi suoritettiin käyttämällä DiD-menetelmän (Difference-in-Differences) laajennusta, jossa on mahdollista huomioida eri ulkoistusajankohdat.

Tarkastelu suoritettiin kahdella eri aikavälillä ($-8 < t < 3$ ja $-8 < t < 8$), sillä kaikkien kuntien osalta kokonaisulkoistuksen jälkeistä aineistoa ei ole saatavilla yli kolmen vuoden ajalta. Jälkimmäisen aikavälin lisäämisen avulla analyysiin kuitenkin mahdollistettiin alustava pidemmän aikavälin tarkastelu.

Menetelmällä oli mahdollista kontrolloida myös erilaisia mahdollisesti ajassa muuttuvia selittäviä tekijöitä. Analyysiin lisättiinkin kaksi muuta selittävää muuttujaa: yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä sekä työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä. Ensimmäisessä analyysiin lisätyssä selittävässä muuttujassa (yli 75-vuotiaiden osuudessa) on tapahtunut selkeä muutos kaltaistamisessa käytettyihin vuoden 2010 arvoihin verrattuna. Yli 75-vuotiaiden osuuden lisääminen analyysiin paransikin mallin tilastollista luotettavuutta ja yli 75-vuotiaiden osuuden yhteys selitettävään muuttujaan oli tilastollisesti merkitsevä ja positiivinen 5 % merkitsevyystasolla yhtä mallia lukuun ottamatta. Työkyvyttömyyseläkettä saavien osuuden lisäämisellä malliin ei ollut tilastollisesti merkitsevää yhteyttä yhdenkään mallin osalta ja muuttujan lisääminen malleihin paransi selitystasetta vain hieman yhtä mallia lukuun ottamatta, jossa selitystasoteessa ei tapahtunut lainkaan muutosta.

Lopullisessa tarkastelussa oli mukana yhteensä 12 eri mallia, sillä jokainen edellä mainittu tarkastelutapa toteutettiin vielä kaksilla erilaisilla painokertoimilla. Ensimmäisinä painokertoimina käytettiin kaltaistamisessa saatuja painokertoimia. Toisina painokertoimina käytettiin kaltaistamisessa saatujen painokertoimien ja kunkin kunnan vuosittaisen väkiluvun tuloa.

Hieman yllättäen kaikkien mallien osalta kustannukset nousivat kokonaisulkoistuskunnissa voimakkaammin kuin kontrollikuntien joukossa. Tuloksia voi kuitenkin pitää tilastollisesti merkitsevinä 5 % merkitsevyystasolla ainoastaan yhden mallin osalta. Tilastollisesti merkitsevän mallin (malli 10) DiD-estimaatin kerroin oli 0,155. Mallissa käytettiin painoina kuntien vuosittaisia väkilukuja kerrottuna kaltaistuspainoilla ja tarkastelujakso oli kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Mallissa ei ollut mukana muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus. Muiden mallien osalta ei saavutettu tilastollista merkitsevyyttä. Vaikka DiD-estimaatin kerroin oli positiivinen, ei tilastollisesti merkitsemättömien tulosten perusteella voida myöskään poissulkea sitä, että kokonaisulkoistukset laskisivat kustannuksia.

Yksi mahdollinen selitys kohonneille kustannuksille saattaa olla, että kohonneilla kustannuksilla on saatu aikaan enemmän hyötyä. Kustannuksilla aikaansaatuun laatuun tai esimerkiksi palveluiden odotusaikoihin ei ole kuitenkaan perehdytty tässä tutkielmassa lainkaan. On siis mahdotonta arvioida tarkemmin, liittyykö kustannusten nousu nimenomaan itse kokonaisulkoistukseen vai esimerkiksi kohonneisiin laatutekijöihin. On myös mahdollista, että kaikki kokonaisulkoistuksiin liittyvät tavoitteet eivät alun perinkään liity pelkästään kustannusten alentamiseen (ks. Jokinen 2018, Junnila ym. 2012). Tämä saattaisi myös osittain selittää tuloksia kohonneista kustannuksista. Yhteistyömallien hyödyt julkiselle sektorille saattavatkin löytyä esimerkiksi uusien tehokkaampien toimintatapojen etsimisestä tai kokonaisten palvelukokonaisuuksien suunnittelusta.

Tutkielman toisessa osiossa perehdyttiin tarkemmin puolistrukturoitujen teemahaastattelujen avulla yksityisten toimijoiden näkökulmaan. Teorian perusteella hahmoteltiin yksityisen ja julkisen toimijan sopimussuhteeseen liittyviä toimialalle tyypillisiä tekijöitä, joilla saattaisi olla vaikutusta yksityisten toimijoiden pääomarakenteeseen ja investointeihin. Haastatteluihin valittiin mahdollisimman edustava otanta eri kokoisia yksityisiä toimijoita ympäri Suomea. Yhteensä haastateltavia oli viisi.

Keskeisimpänä havaintona haastatteluissa nousi esille asumispalveluiden toimialan tämänhetkinen tila. Toimialan kannattamattomuus, markkinoiden toimimattomuus, kilpailutuskäytännöt, sopimussuhteisiin liittyvä epävarmuus, poliittisen ympäristön epävarmuus ja esimerkiksi riskinsiirto yksityiselle toimijalle koettiin niin merkittäviksi tekijöiksi, että yksi toimijoista oli jo poistunut vuorokausihintaisten asumispalveluiden markkinoilta. Tämän lisäksi yksi toimijoista kertoi jatkossa panostavansa ainoastaan itse maksavien asiakkaiden markkinaan ja yksi toimija harkitsi alalta poistumista. Kokonaisuudessaan julkiselle toimijalle tuotettuihin asumispalveluihin tehdyt investoinnit olivat vähentyneet tai lopetettu kokonaan.

Investointien lopettaminen näkyi myös rahoituspäätöksiin keskittyvissä kysymyksissä. Tutkimuksella ei voitu luotettavasti selvittää keskeisten ominaispiirteiden vaikutuksia siihen, miten investoinnit rahoitetaan, sillä investointeja ei tällä hetkellä tehdä. Ainoa selkeä haastatteluissa korostunut tema oli se, että mikäli investointeja tehdään, toteutetaan kiinteistöinvestoinnit mieluummin leasing-rahoituksella kuin otetaan omaan taseeseen. Haluttomuus ottaa investointeja omaan taseeseen tai solmia pitkäaikaisia vuokrasopimuksia liittyi yhteistyöhön liittyvään epävarmuuteen ja riskeihin.

Lisäksi löytyi viitteitä siitä, että yksityisen toimijan koolla sekä toimijakohtaisilla preferensseillä on vaikutusta pääomarakenteeseen ja sen suunnitteluun. Suurempien toimijoiden kohdalla pääomarakenteen suunnitteluun ei vaikuttanut yksikään tutkielmassa kartoitetuista tekijöistä, vaan pääomarakenne on yksittäisestä liiketoiminta-alueesta irrallinen kokonaisuus. Yksi suuremmista toimijoista kertoi kuitenkin toimivansa lähtökohtaisesti tulorahoituksella, mikä on linjassa pecking order -teorian kanssa.

Pienemmän kokoluokan toimijoiden kohdalla oli enemmän vaikutusta toimijakohtaisilla preferensseillä, mutta myös toimialalle tyypillisillä tekijöillä havaittiin olevan vaikutus pääomarakenteen suunnitteluun joiltain osin ja omaa pääomaa saatettiin käyttää puskurina toimialalle tyypillisiä riskejä vastaan. Yksi toimijoista huomautti kuitenkin, että viime vuosina realisoituneiden riskien vuoksi puskurit on nyt käytetty. Toinen pienempi toimija kertoi joutuneensa turvautumaan jopa rahoituksen uudelleen järjestelyyn.

Haastatteluissa nousi lisäksi huomattavan paljon esille yksityisen ja julkisen toimijan välinen suhde. Jo kirjallisuuskatsauksessa tehtiin huomio, että erilaiset sopimusyhteistyöt ja yhteistyömuodot yksityisen ja julkisen sektorin välillä vaihtelevat. Termiä kumppanuus ja yhteistyö käytetään kirjallisuudessa ja mediassa hyvin laajassa merkityksessä. Tämä nousi esille myös haastatteluissa. Yhteistyön syvyys näyttäisi kuitenkin riippuvan myös sopimuskumppanista eikä ainoastaan sopimuksen juridisesta muodosta. Yksityisen ja julkisen toimijan välinen suhde näyttäisi myös kulminoituvan voimakkaasti yksittäiseen viranhaltijaan. Pahimmillaan yksityisen ja julkisen toimijan välistä suhdetta kuvattiin sanelumalliksi. Viimeaikaiset kilpailutustavat, kuten kattohintaiset kilpailutukset, saattavatkin ajaa sopimuksen osapuolia enenevässä määrin hierarkkiseen asetelmaan syvemmän yhteistyön sijasta, vaikka pyrkimys kumppanuuteen sektorien välillä on ollut nouseva trendi koko 2000-luvun ajan. Monet haasteista liitettiin nimenomaan vuorokausihintaisiin asumispalveluihin. Vuorokausihintaisissa asumispalveluissa käytettävissä sopimustyypeissä muodostuu tyypillisesti päämies-agentti-suhde.

Jos yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä pyritään PPP-malleille tyypillisiin synergiaetuihin tai sopimuksissa halutaan käyttää motiivina kustannussäästöjä, tulisi ulkoistamisen tapoihin kiinnittää huomiota. Jos yksityiset toimijat ovat alisteisessa suhteessa julkiseen toimijaan ja sopimusehdot tiukkoja, ei mahdollisuuksia kumppanuuden synnyttämiseen synergiaetuihin välttämättä ole ja yksityisen sektorin toimialalle tekemät investoinnit voivat pahimmillaan vähentyä. Jotta yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö olisi kannattavaa, on markkinat järjestettävä siten, että toiminta on myös yksityiselle

toimijalle mielekästä ja taloudellisesti kannattavaa. Liian tiukat ehdot kilpailutuksissa ja taloudellisten riskien pitkäaikainen siirto yksityiselle toimijalle saattavat johtaa tilanteeseen, jossa ainoastaan suurilla toimijoilla on tarpeeksi resursseja ja puskureita menestyä markkinoilla. Myös viime aikoina yleistyneet sopimusmuodot, joissa julkinen toimija ei sitoudu ostamaan tiettyä määrää asukaspaikkoja, aiheuttavat yksityisille toimijoille epävarmuutta liiketoiminnan suunnitteluun erityisesti pienten paikallisten toimijoiden tapauksessa. Jatkossa olisikin mielenkiintoista tarkastella muuttuuko tilanne sote-uudistuksen myötä, kun yksityisillä toimijoilla on jatkossa vähemmän mahdollisia sopimuskumppaneita.

Yhteistyön syventämisellä saavutettavien etujen tarkastelu on relevanttia nopeasti muuttuvalla sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kentällä, jota rasittaa jatkuvasti pula keskeisistä resursseista kuten hoitajista ja lääkäreistä. Erityisesti innovaatioiden, synergiaetujen ja uusien toimintatapojen mahdollistamisen osalta on tarpeellista perehtyä yhteistyön tuomiin mahdollisuuksiin tarkemmin. Vähiten kitkoja kuvattiinkin tilanteissa, joissa vallitsi todellinen vuoropuhelu ja kumppanuus sekä esimerkiksi riskejä ja kustannuksia oli jaettu kumppanien kesken. Yksityisten toimijoiden toive vuoropuhelusta ja halu syventää ja tiivistää yhteistyötä julkisen sektorin kanssa nousi esiin useita kertoja. Kumppanuuksista ja erilaisista yhteistyömalleista tarvittaisiinkin enemmän tietoa pitkällä aikavälillä.

Tutkielman tulosten tulkinnassa on hyvä ottaa huomioon tutkielman tekijän yhteys tutkitavaan aiheeseen. Erityisesti laadullisessa tutkimuksessa tutkijan subjektiivinen rooli on keskeisessä osassa aineiston tulkintaa. Tulkinnanvaraisuuksilta on kuitenkin pyritty välttymään kaikissa tilanteissa ja aineistoon on pyritty suhtautumaan mahdollisimman objektiivisesti. Laadullisen analyysin tarkoituksena ei ole myöskään saavuttaa tilastollisesti yleistettäviä johtopäätöksiä.

Tilastollisen analyysin tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että tutkielmassa rakennettu koeasetelma on keinotekoinen. Vaikka suoritettua kaltaistusta voidaan pitää laadukkaana, liittyy kaltaistamiseen kuitenkin aina epävarmuutta siitä, millainen maailmantila kokonaisulkoistuskunnassa olisi ollut ilman tapahtunutta kokonaisulkoistusta ja kuvaako kaltaistamisella saatu kontrolliryhmä todella tätä maailmantilaa. Tämän huomion tärkeyttä korostaa se, että tutkimusasetelmassa toteutui vaatimus yhtenäisistä trendeistä vaihtelevasti ja parhaimmillaankin vain noin viiden vuoden mittaiselta ajanjaksolta. On siis mahdollista, että tuloksiin sisältyy harhaa tilastollisen merkitsemättömyyden lisäksi.

Tilastollisen analyysin tuloksiin sisältyy myös epävarmuutta, sillä analyysissä ei ole otettu lainkaan huomioon erilaisia laatu- tai vaikuttavuustekijöitä. Tässä tutkielmassa ei ole toisin sanoin perehdytty lainkaan palveluiden tehokkuuteen tai siihen mitä syntyneillä kustannuksilla saadaan. Saattaa esimerkiksi olla mahdollista, että kustannusten kohoamisella on saatu aikaisempaa laadukkaampia palveluita tai esimerkiksi palveluiden odotusaika on lyhentynyt. Tuloksista ei siten voida tehdä laajempia johtopäätöksiä erilaisten ulkoistuksien kokonaisuhyödyistä.

Saatujen tulosten perusteella olisikin mielenkiintoista perehtyä kokonaisulkoistusten tavoitteisiin sekä ottaa kustannusanalyysissä huomioon erilaiset laatutekijät. Mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita voisivatkin olla kokonaisulkoistusten pidempiaikaiset vaikutukset siten, että myös esimerkiksi palvelujen laatutekijät sekä palvelujen odotusajat on mahdollista ottaa mukaan tarkasteluun. Näin saatuja tuloksia olisi myös mielenkiintoista verrata sopimusneuvotteluissa asetettuihin yhteisiin tavoitteisiin ja päämääriin.

Lisäksi mielenkiintoisina jatkotutkimusaiheina voisivat olla myös muiden sopimustyyppien kustannusvaikutusten tarkastelu. Pääomarakenteen osalta tutkimusta voisi laajentaa tilastolliseksi analyysiksi tilinpäätösaineistojen avulla. Haastatteluissa usein noussut huoli markkinoiden toimivuudesta ja esimerkiksi kilpailutuskäytäntöjen vaikutuksista palvelumarkkinoille voisi olla myös kiinnostava jatkotutkimuskohde.

Lähteet

- Akintoye, Akintola – Beck, Matthias – Hardcastle, Cliff (2008) *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*. John Wiley & Sons, Hoboken.
- Ali-Yrkkö, Jyrki (2007) *Tuotannon ja T&K-toiminnan ulkoistaminen: Motiivit ja onnistuminen*. ETLA Discussion Papers, Vol. 1071. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki.
- Almqvist, Roland – Högberg, Olle (2005) Public-private partnerships in social services: the example of the City of Stockholm. Teoksessa: *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from the International Experience*, toim. Graeme Hodge – Carsten Greve, 231–256. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Angrist, Joshua – Pischke, Jörn-Steffen (2009) *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press, Princeton.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010) *Hallintainnovaatiot: Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente-julkaisu 33/2010, Tampere.
- Athey, Susan – Imbens, Guido (2017) The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. *Journal of Economic perspectives*, Vol. 31 (2), 3–32.
- Austin, Peter (2011) An introduction to propensity score methods for reducing the effects of confounding in observational studies. *Multivariate behavioral research*, Vol. 46 (3), 399–424.
- Baker, Malcolm – Wurgler, Jeffrey (2002) Market timing and capital structure. *The Journal of Finance*, Vol. 57 (1), 1–32.
- Barr, Donald (2007) Ethics in public health research: A research protocol to evaluate the effectiveness of public–private partnerships as a means to improve health and welfare systems worldwide. *American Journal of Public Health*, Vol. 97 (1), 19–25.
- Bell, Emma – Bryman, Alan – Harley, Bill (2018) *Business research methods*. Oxford university press, Oxford.
- Berk, Jonathan – DeMarzo, Peter (2007) *Corporate Finance*, global ed. Pearson Education, London.
- Bovaird, Tony (2004) Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70 (2), 199–215.

- Brealey, Richard – Myers, Stewart – Allen, Franklin (2011) *Principles of Corporate Finance*. 10. p. McGraw-Hill, New York.
- Brinkerhoff, Derick – Brinkerhoff, Jennifer (2011) Public-Private Partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, Vol. 31 (1), 2–14.
- Brinkerhoff, Jennifer (2002) *Partnership for international development: rhetoric or results?* Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Brookhart, M. Alan – Schneeweiss, Sebastian – Rothman, Kenneth – Glynn, Robert – Avorn, Jerry – Stürmer, Til (2006) Variable selection for propensity score models. *American Journal of Epidemiology*, Vol. 163 (12), 1149–1156.
- Bryman, Alan (1992) Quantitative and qualitative research: further reflections on their integration. Teoksessa: *Mixing methods: Qualitative and Quantitative Research*, toim. Julia Brannen, 57–78. Routledge, London.
- Caliendo, Marco – Kopeinig, Sabine (2008) Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22 (1), 31–72.
- Carroll, Peter – Steane, Peter (2000) Public-private partnerships: sectoral perspectives. Teoksessa: *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, toim. Stephen Osborne, 36–56. Routledge, London.
- Cooter, Robert – Ulen, Thomas (2012) *Law and Economics*. 6. painos. Addison-Wesley, Boston.
- Creswell, John (2014) *Research design: Qualitative, Quantitative and mixed methods approaches* 4. p. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Cunningham, Scott (2021) *Causal inference: The mixtape*. <<https://mixtape.scunning.com>>, haettu 4.6.2023.
- Dehejia, Rajeev – Wahba, Sadek (2002) Propensity score-matching methods for nonexperimental causal studies. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84 (1), 151–161.
- Dewasiri, N. J. – Weerakoon, Y. K. B. – Azeez, A. A. (2018) Mixed methods in finance research: The rationale and research designs. *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 17 (1), 1–13.
- Eduskunta: Lakien säätäminen eduskunnassa <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaataminen/Sivut/default.aspx>, haettu 7.6.2023.

- Eisenhardt, Kathleen (1989) Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, Vol. 14 (1), 57–74.
- Eriksson, Päivi – Kovalainen, Anne (2008) *Qualitative Methods in Business Research*. SAGE Publications Ltd, London.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Frank, Murray – Goyal, Vidhan (2007) Trade-off and pecking order theories of debt. Teoksessa: *Handbook of Corporate Finance*, toim. Espen Eckbo, 135–202. Elsevier, Amsterdam.
- Frank, Murray – Goyal, Vidhan (2009) Capital structure decisions: which factors are reliably important? *Financial Management*, Vol. 38 (1), 1–37.
- Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (2006) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunta ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Gertler, Paul – Martinez, Sebastian – Premand, Patrick – Rawlings, Laura – Vermeersch, Christel (2016) *Impact Evaluation in Practice*. 2. p. World Bank Publications, Washington, D.C.
- Ghauri, Pervez – Grønhaug, Kjell – Strange, Roger (2020) *Research Methods in Business Studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- González, Víctor – González, Francisco (2012) Firm size and capital structure: Evidence using dynamic panel data. *Applied Economics*, Vol. 44 (36), 4745–4754.
- Goodman-Bacon, Andrew (2021) Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, Vol. 225 (2), 254–277.
- Haneuse, Sebastien (2016) Distinguishing selection bias and confounding bias in comparative effectiveness research. *Medical Care*, Vol. 54 (4), 23–29.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2015) *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 9. uud. p. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Harris, Milton – Raviv, Artur (1991) The theory of capital structure. *The Journal of Finance*, Vol. 46 (1), 297–355.
- Hart, Oliver – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert (1997) The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 (4), 1127–1161.
- Haveri, Arto – Anttiroiko, Ari-Veikko (2009) Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa: *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*, toim. Ilari Karppi – Lotta-Maria Sinervo, 191–211. Hallintotieteiden keskus. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Helsingin Sanomat 30.12.2019 Huhut vanhusten laimin-lyönnistä vaihtuivat karuiksi uutisiksi hoiva-kotien arjesta: ”Oli aika herätä”, sanoo geriatrian professori <<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006357516.html?share=172074b9544e9443624b3dd0a>>, haettu 7.6.2023.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena (2008) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus, Helsinki.
- Ho, Daniel – Imai, Kosuke – King, Gary – Stuart, Elizabeth (2007) Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. *Political Analysis*, Vol. 15 (3), 199–236.
- Ho, Daniel – Imai, Kosuke – King, Gary – Stuart, Elizabeth (2011) MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference. *Journal of Statistical Software*, Vol. 42 (8), 1–28.
- Hodge, Graeme – Greve, Carsten (2007) Public–private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, Vol. 67 (3), 545–558.
- Holmes, William (2013) *Using propensity scores in quasi-experimental designs*. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Huang, Rongbing – Ritter, Jay (2009) Testing theories of capital structure and estimating the speed of adjustment. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 44 (2), 237–271.
- Hurmerinta-Peltomäki, Leila – Nummela, Niina (2006) Mixed methods in international business research: A value-added perspective. *Management International Review*, Vol. 46 (4), 439–459.
- Iltalehti 8.6.2021 Sote-yritysten etujärjestö: Vanhukset joutuvat maksamaan lisää hoitajamitoituksen takia. <<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/afbdd0ce-f8d6-4414-b0e8-2c26c0bc3dc5>>, haettu 18.2.2022.
- Jensen, Michael – Meckling, William (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3 (4), 305–360.
- Jokinen, Esa (2018) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset: Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus*. Selvitys. Hyvinvointiala ry, Helsinki.
- Jokinen, Esa (2020) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset*. Selvitys. Hyvinvointiala ry, Helsinki.
- Junnila, Maijaliisa – Aho, Tuomas – Fredriksson, Sami – Keskimäki, Ilmo – Lehto, Juhani – Linna, Miika – Miettinen, Sari – Tynkkynen, Liina-Kaisa (2012) *Sitä saa*

mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Raportti 42/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Junnila, Maijaliisa – Fredriksson, Sami (2012a) *Tilaaja-tuottaja-toimintatapa.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Junnila, Maijaliisa – Fredriksson, Sami (2012b) *Palvelujen ulkoistus.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Kasanen, Eero – Lukka, Kari – Siitonen, Arto (1993) The constructive approach in management accounting research. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 5 (1), 243–264.

Kestilä, Laura – Karvonen, Sakari (2019) *Suomalaisten hyvinvointi 2018.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

King, Gary – Nielsen, Richard (2019) Why propensity scores should not be used for matching. *Political Analysis*, Vol. 27 (4), 435–454.

Klijn, Erik-Hans – Edelenbos, Jurian – Hughes, Michael (2007) Public-private partnership: A two-headed reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands. Teoksessa: *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, toim. Christopher Politt – Sandra van Thiel – Vincent Homburg, 71–89. Palgrave Macmillan, London.

Klijn, Erik-Hans – Teisman, Geert (2000) Governing public-private partnerships: analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships. Teoksessa: *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, toim. Stephen Osborne, 84–102. Routledge, London.

Klijn, Erik-Hans – Teisman, Geert (2003) Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, Vol. 23 (3), 137–146.

Koskiaho, Briitta (2008) *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa.* Vastapaino, Tampere.

Koskinen, Ilpo – Alasuutari, Pertti – Peltonen, Tuomo (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä.* Vastapaino, Tampere.

Kreiner, Kristian – Mouritsen, Jan (2005) The analytical interview. Teoksessa: *The Art of Science*, toim. Stefan Tengblad – Rolf Solli – Barbara Czarniawska, 153–176. Copenhagen Business School Press, Frederiksberg.

Kuntaliitto (2007) *Sosiaali- ja terveystalouden hankinta ostopalveluna.* Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Kuntaliitto, Helsinki.

- Kuntaliitto (2019a) Palveluseteli <<https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/palveluseteli>>, haettu 17.4.2022.
- Kuntaliitto (2019b) Sosiaali- ja terveydenhuollon ns. kokonaisulkoistukset - tilanne huhtikuu 2019, väestötiedot 31.12.2018. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntaliitto (2020) Sosiaali- ja terveydenhuollon ns. kokonaisulkoistukset - tilanne helmikuu 2020, väestötiedot 31.12.2018. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntaliitto (2021) Sosiaali- ja terveydenhuollon ns. kokonaisulkoistukset - tilanne helmikuu 2021, väestötiedot 31.12.2019. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kähkönen, Liisa (2007) *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Laiho, Ulla-Maija – Lith, Pekka (2011) *Hyvä 2009–2011. Toiminta ja tulokset. Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 8/2011. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/616. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>>
- Lehto, Juhani – Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013) Älykkäästi suunnitellut sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat? *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 78 (6), 605–617.
- Leite, Walter (2016) *Practical propensity score methods using R*. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Leppiniemi, Jarmo (2009) *Rahoitus*. 5. uud. p. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Lillrank, Paul – Haukkapää-Haara, Pirjo (2006) Terveydenhuollon tilaaja-tuottaja-malli. Kauppa- ja teollisuusministeriö. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Linna, Miika – Tyni, Tero – Mikkola, Teija – Hörhammer, Iris (2017) Tehostetun palveluasumisen sote-kustannukset – onko tehostetun palveluasumisen kustannuksissa eroja kunnittain ja yksityisen ja julkisen välillä? *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos – Työpaperi 1/2017*, Helsinki.
- Linnosmaa, Ismo (2012) *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa*. Raportti 53/2012 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Lundström, Ilona (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Acta väitöskirja. Acta nro. 227. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

- Maarse, Hans (2006) The privatization of health care in Europe: an eight-country analysis. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 31 (5), 981–1014.
- Marden, John (2004) Positions and QQ plots. *Statistical Science*, Vol. 19 (4), 606–614.
- Markkinaoikeus: 254/13 <<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1377505167430.html>>, haettu 19.9.2023.
- McQuaid, Ronald (2000) The theory of partnership: why have partnerships? Teoksessa: *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, toim. Stephen Osborne, 9–35. Routledge, London.
- Mehiläinen: Tietoa yrityksestä Mehiläinen Länsi-Pohja Oy <<https://mehilainenlansipohja.fi/toiminnan-tulokset/>>, haettu 3.6.2021.
- Modigliani, Franco – Miller, Merton (1958) The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *The American Economic Review*, Vol. 48 (3), 261–297.
- Modigliani, Franco – Miller, Merton (1963) Corporate income taxes and the cost of capital: a correction. *The American Economic Review*, Vol. 53 (3), 433–443.
- Myers, Stewart (1984) The Capital structure puzzle. *The Journal of Finance*, Vol. 39 (3), 575–592.
- Myers, Stewart (2001) Capital structure. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15 (2), 81–102.
- Normand, Sharon-Lise – Landrum, Mary Beth – Guadagnoli, Edward – Ayanian, John – Ryan, Thomas – Cleary, Paul – McNeil, Barbara (2001) Validating recommendations for coronary angiography following acute myocardial infarction in the elderly: a matched analysis using propensity scores. *Journal of Clinical Epidemiology*, Vol. 54 (4), 387–398.
- Pakarinen, Heidi (2015) Suun terveydenhuollon julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden mahdollisuudet ja esteet hammaslääkärien näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto, Oulu.
- Puusa, Anu – Juuti, Pauli – Aaltio, Iris (2020) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus, Helsinki.
- R Documentation: `fel` <<https://search.r-project.org/CRAN/refmans/lfe/html/fel.html>>, haettu 17.9.2023.
- Rintala, Taina (2019) *Valinnanvapaus ja valinnat. Asiakkaiden, palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien valinnat valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä*. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Grano Oy, Turku.
- Rosenbaum, Paul – Rubin, Donald (1983) The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, Vol. 70 (1), 41–55.

- Rosenbaum, Paul – Rubin, Donald (1985) Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician*, Vol. 39 (1), 33–38.
- Ross, Stephen – Westerfield, Randolph – Jordan, Bradford (2002) *Fundamentals of Corporate Finance*. 6. p. McGraw-Hill, New York.
- Ross, Stephen (1973) The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, Vol. 63 (2), 134–139.
- Saltman, Richard (2003) Melting public–private boundaries in European health systems. *The European Journal of Public Health*, Vol. 13 (1), 24–29.
- Sarajärvi, Anneli – Tuomi, Jouni (2017) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Tammi, Helsinki.
- Shapiro, Susan (2005) Agency theory. *Annual Review of Sociology*, Vol. 31, 263–284.
- Sinervo, Timo – Taimio, Heikki (2011) *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen: Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. Raportti 9/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Sitra (2011) Palvelusetelin käyttöönnoton käsikirja. Sitran selvityksiä 49. Sitra, Helsinki.
- STM: Mikä on sote-uudistus? <<https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->>, haettu 25.2.2022.
- STM: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus). <<https://stm.fi/soteuudistus>>, haettu 5.5.2023.
- STM: Yksityiset sosiaali- ja terveystaloudet <<https://STM.fi/yksityiset-sotepalvelut>>, haettu 25.2.2022.
- Stock, James – Watson, Mark (2011). *Introduction to econometrics*. 3. p. Addison-Wesley, Boston.
- Stuart, Elizabeth – Rubin, Donald (2007) Best practices in quasi-experimental designs. Teoksessa: *Best Practices in quantitative methods*, toim. Jason Osborne, 155–176. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Sutela, Marja (2003) *Sosiaali- ja terveystalouksien ulkoistaminen: Oikeudelliset reunaehdot*. Edita, Helsinki.
- SVT (Suomen virallinen tilasto) (2021) Väestöennuste. Tilastokeskus, Helsinki.
- Syrjä, Vesa (2010) *Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset*. Raportti 35/2010 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Taloussanomien 20.6.2019 Attendo haluaa neuvotella kunnilta kovemman hinnan palveluilleen – ”Liikaa vaadittu, että tekisimme vielä tappiota”. <<https://www.is.fi/taloussanomien/art-2000006150024.html>>, haettu 18.2.2022.

- THL Tilastoraportti 15/2021 (2021) *Terveydenhuollon menot ja rahoitus 2019*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- THL Tilastoraportti 39/2021 (2021) *Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2020*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Tienhaara, Piia – Rannisto, Pasi-Heikki (2016) *Sote-palvelut markkinoilla–tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere University Press, Tampere.
- Titman, Sheridan – Wessels, Roberto (1988) The determinants of capital structure choice. *The Journal of Finance*, Vol. 43 (1), 1–19.
- Toivonen, Virve-Maria – Muukkonen, Matti – Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna (2021) Vanhuspalvelujen laatu ja valvonta–käytäntöä ja uudistamistarpeita. *Oikeus* 2/2021, 209–227. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) (2019) Ihmistieteiden eettisen ennakoarvioinnin ohje. <<https://tenk.fi/fi/ohjeet-ja-aineistot/ihmistieteiden-eettisen-ennakoarvioinnin-ohje>>, haettu 16.3.2021.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013) *Towards Partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Akateeminen väitöskirja. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Vrangbæk, Karsten (2008) Public–Private Partnerships in the health sector: the Danish experience. *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 3 (2), 141–163.
- Williamson, Oliver (1985) *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*. The Free Press, New York.
- Wooldridge, Jeffrey (2010) *Econometric analysis of cross section and panel data*. MIT press, Cambridge.
- Yescombe, Edward (2011) *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Elsevier, Amsterdam.
- Yle 10.10.2018 Elinkeinoelämän yleisnäkymät hyvät – hoiva-alan yrityksillä synkkää. <<https://yle.fi/uutiset/3-10449901>>, haettu 12.2.2022.

Liitteet

Liite 1. Kaltaistuksessa käytettyjen muuttujien kuvaileva statistiikka

Muuttuja	n	Keskiarvo	Keskihajonta	Mediaani	Min	Max	Vinous	Huipukuus	Jargue Bera p-arvo
Osuus75	297	0,10	0,03	0,10	0,04	0,20	0,05	-0,41	0,350
VI	297	17 761,54	45 315,27	6 416,00	259,00	588 549,00	8,14	87,54	0,000
Vtih	297	60,14	224,18	11,30	0,20	2 753,40	7,91	77,42	0,000
Tkyvyt	297	0,11	0,04	0,11	0,03	0,24	0,53	0,07	0,001
Sairas	297	141,36	33,88	138,30	63,90	246,10	0,34	-0,08	0,057
Log_VI	297	8,87	1,22	8,77	5,56	13,29	0,48	0,60	0,000
Log_Vtih	297	2,60	1,45	2,42	-1,61	7,92	0,66	1,63	0,000
Log_Tkyvyt	297	-2,26	0,34	-2,25	-3,51	-1,43	-0,41	0,32	0,007
Log_Osuus75	297	-2,32	0,32	-2,28	-3,35	-1,62	-0,73	0,28	0,000
Log_Sairas	297	4,92	0,25	4,93	4,16	5,51	-0,36	0,18	0,031

Liite 2. Kaltaistamisen tulokset

```
Call:
matchit(formula = Koe ~ Osuus75 + log_VI + log_Vtih + Sairas +
  log_Tkyvyt, data = DataMatch, method = "nearest", replace = TRUE,
  caliper = 0.25, ratio = 4, min.controls = 3, max.controls = 5)
```

Summary of Balance for All Data:

	Means	Treated Means	Control	Std.	Mean Diff.	Var.	Ratio	eCDF	Mean	eCDF	Max
distance	0.0965	0.0965	0.0652	0.6938	0.8068	0.2230	0.4848				
Osuus75	0.1191	0.1191	0.1021	0.8510	0.4184	0.1795	0.4132				
log_VI	8.3748	8.3748	8.9043	-0.7833	0.2953	0.1611	0.3410				
log_Vtih	1.9017	1.9017	2.6526	-1.1883	0.1834	0.1877	0.4137				
Sairas	161.1350	161.1350	139.9314	0.9462	0.4307	0.2110	0.4771				
log_Tkyvyt	-2.0419	-2.0419	-2.2785	1.2604	0.2923	0.1712	0.4590				

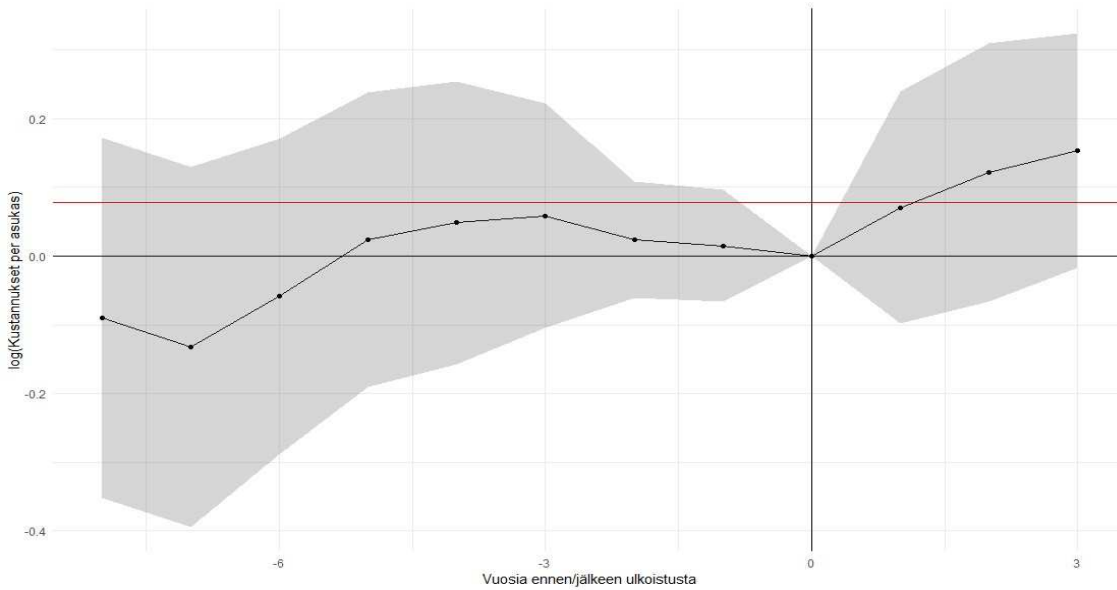
Summary of Balance for Matched Data:

	Means	Treated Means	Control	Std.	Mean Diff.	Var.	Ratio	eCDF	Mean	eCDF	Max	Std.	Pair	Dist.
distance	0.0965	0.0965	0.0959	0.0133	1.0854	0.0063	0.1000	0.0276						
Osuus75	0.1191	0.1191	0.1186	0.0239	0.8066	0.0327	0.1667	1.0991						
log_VI	8.3748	8.3748	8.3646	0.0152	0.8617	0.0327	0.1200	0.9990						
log_Vtih	1.9017	1.9017	1.9709	-0.1095	0.3824	0.0506	0.1633	0.9934						
Sairas	161.1350	161.1350	162.9143	-0.0794	0.7350	0.0494	0.1533	0.8570						
log_Tkyvyt	-2.0419	-2.0419	-2.0370	-0.0262	0.8284	0.0308	0.1900	0.5089						

Sample Sizes:

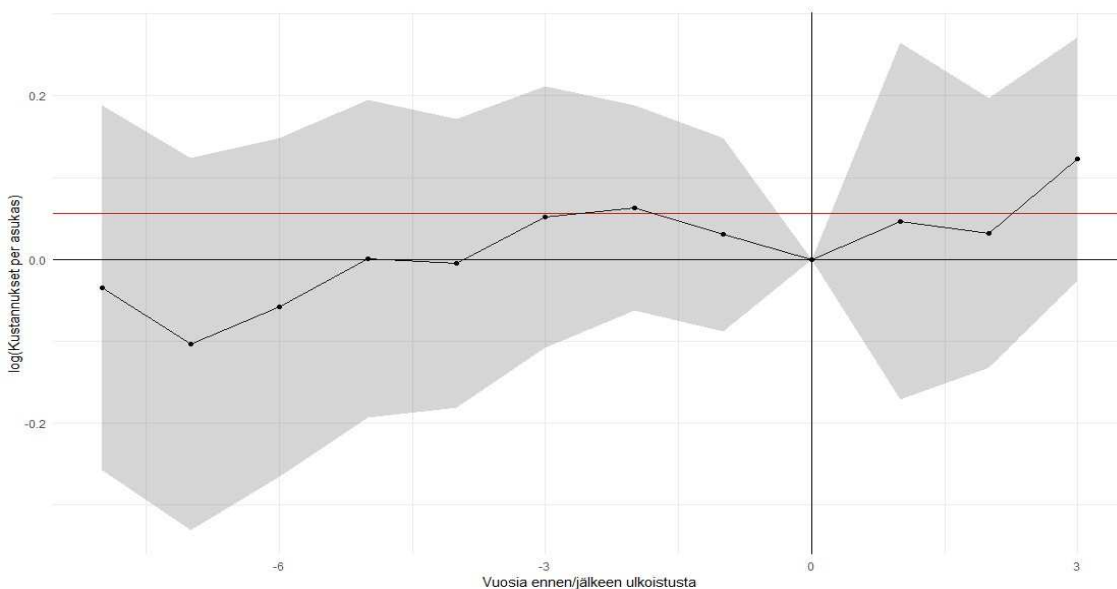
	Control	Treated
All	277.	20
Matched (ESS)	51.08	20
Matched	62.	20
Unmatched	215.	0
Discarded	0.	0

Liite 4. Laajennetun DiD-analyysin mallien kuvaajat



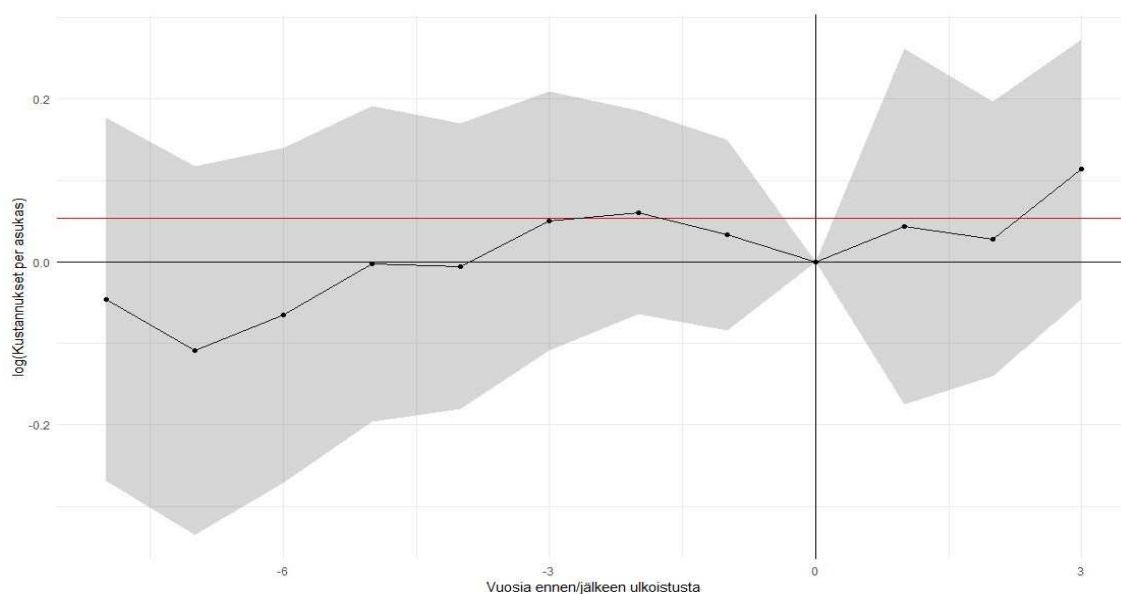
Kuvio 19. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 1)

Mallissa 1 ei ole käytössä muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus. Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



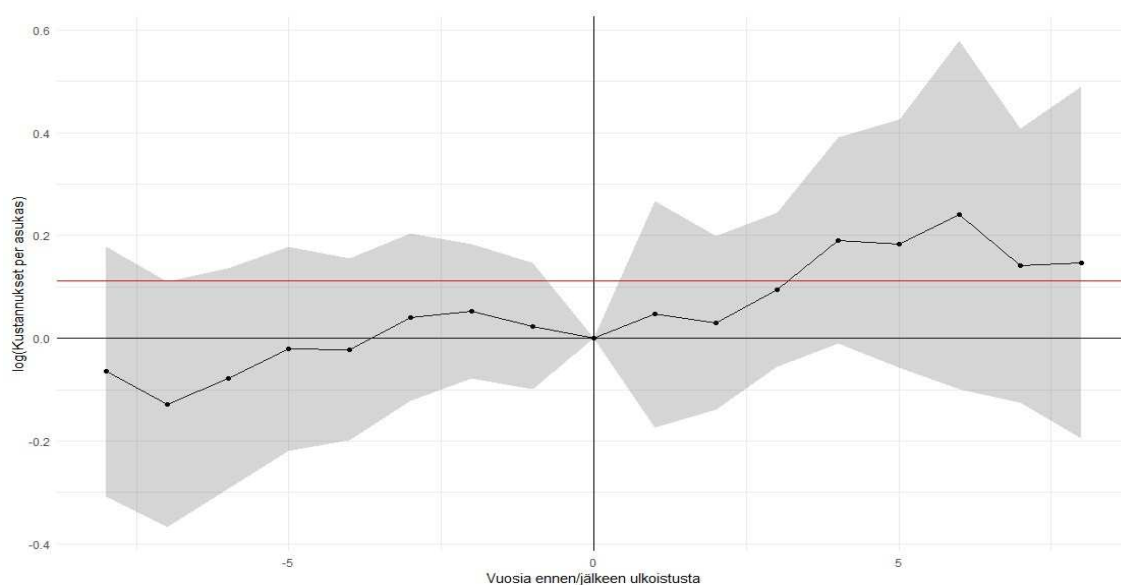
Kuvio 20. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 2)

Mallissa 2 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



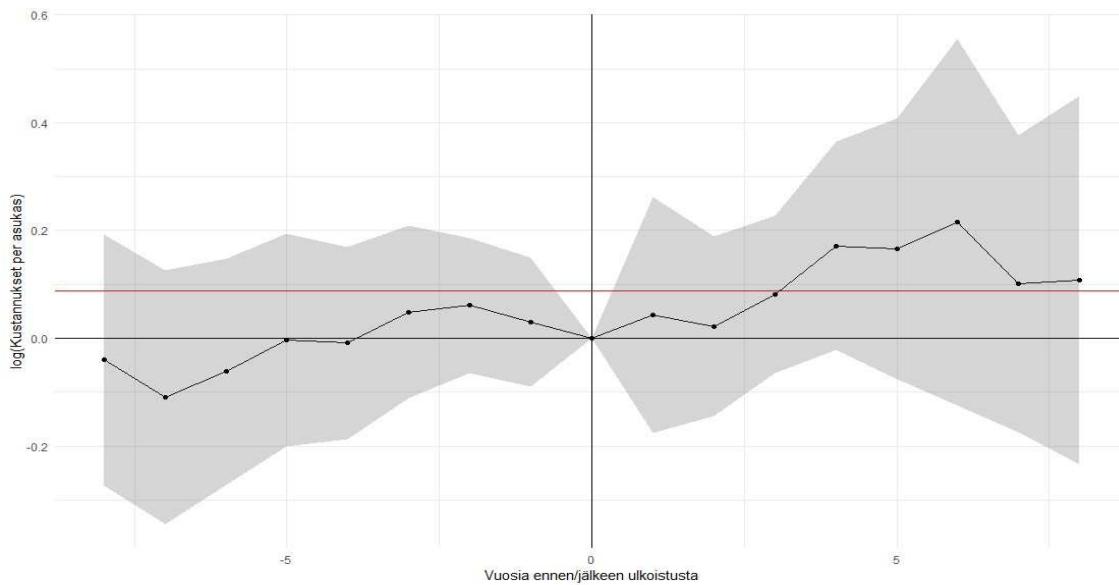
Kuvio 21. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 3)

Mallissa 3 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



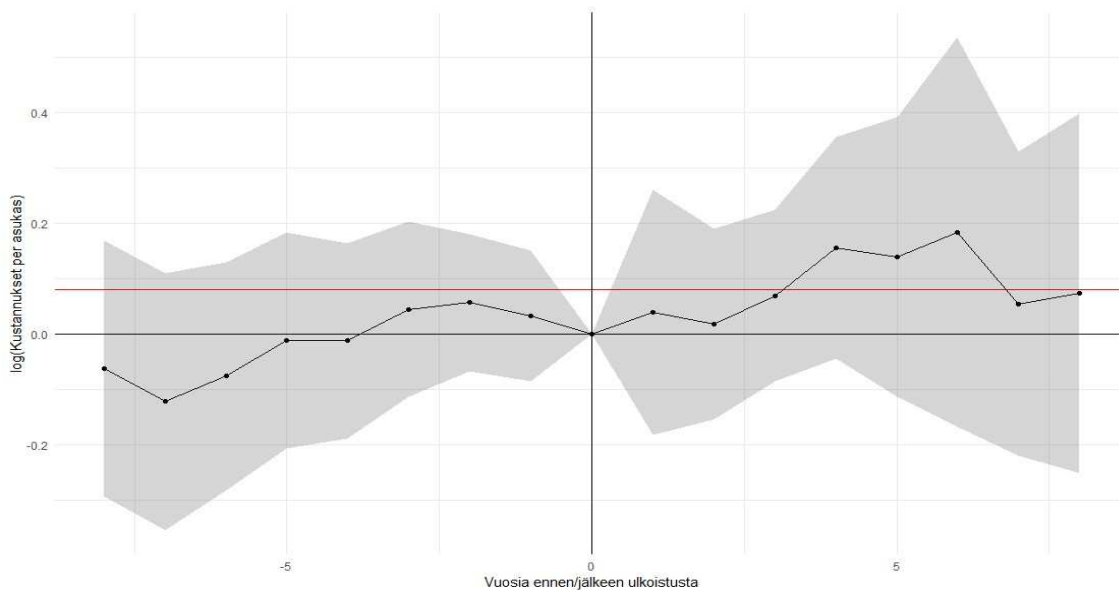
Kuvio 22. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 4)

Mallissa 4 ei ole käytössä muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus. Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



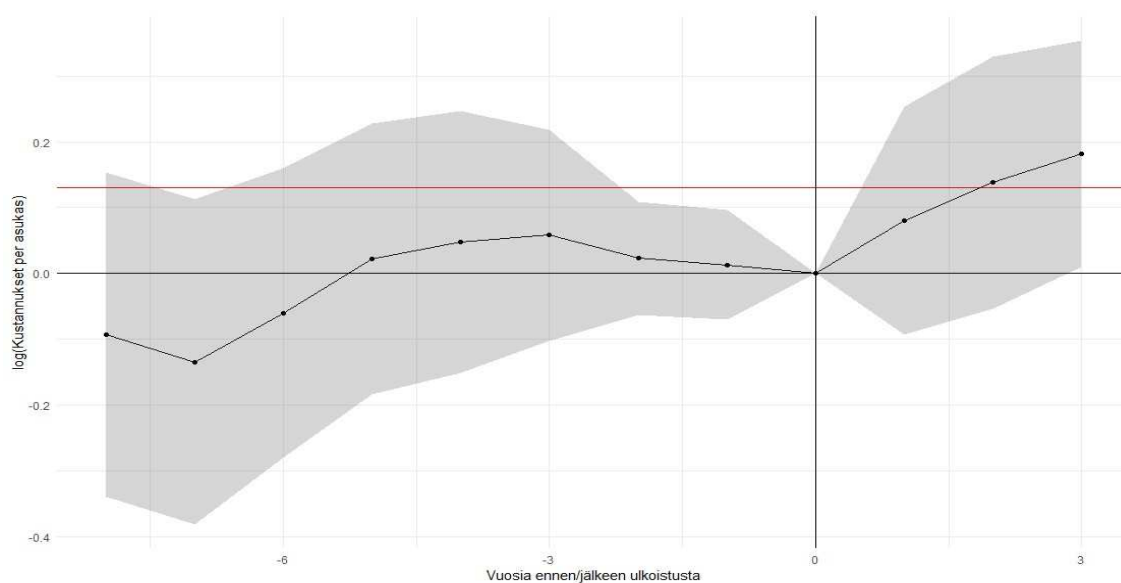
Kuvio 23. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 5)

Mallissa 5 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyytasolla.



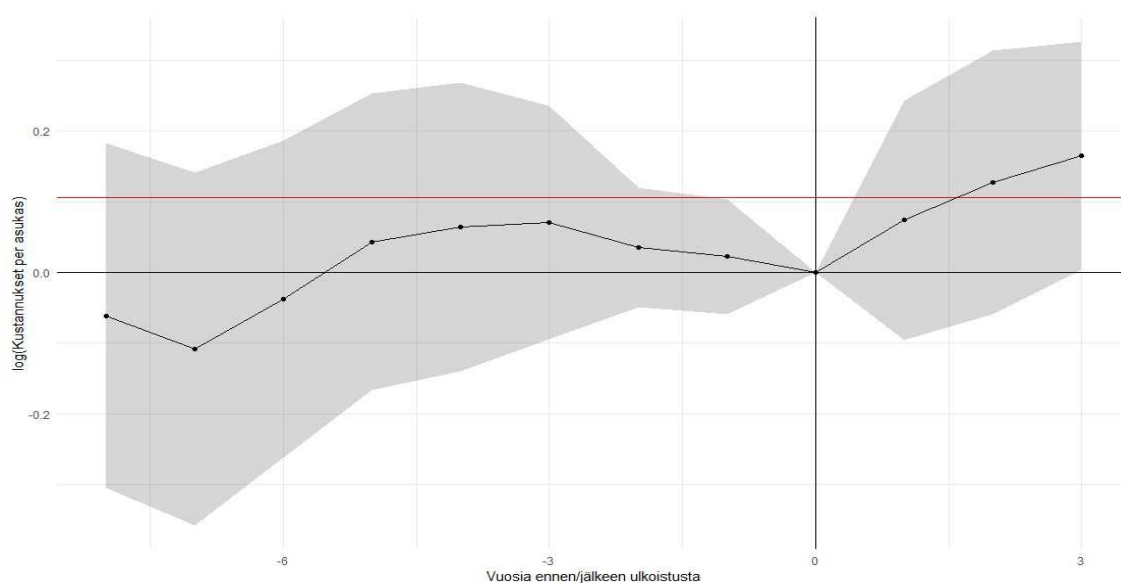
Kuvio 24. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kaltaistamisesta saadut painot (malli 6)

Mallissa 6 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyytasolla.



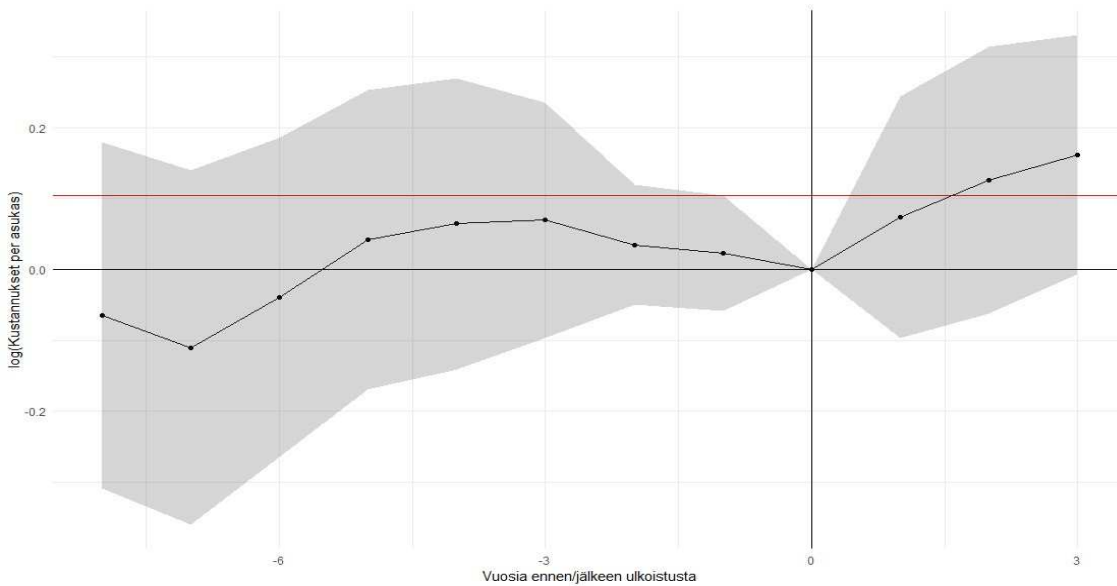
Kuvio 25. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 7)

Mallissa 7 ei ole käytössä muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus. Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



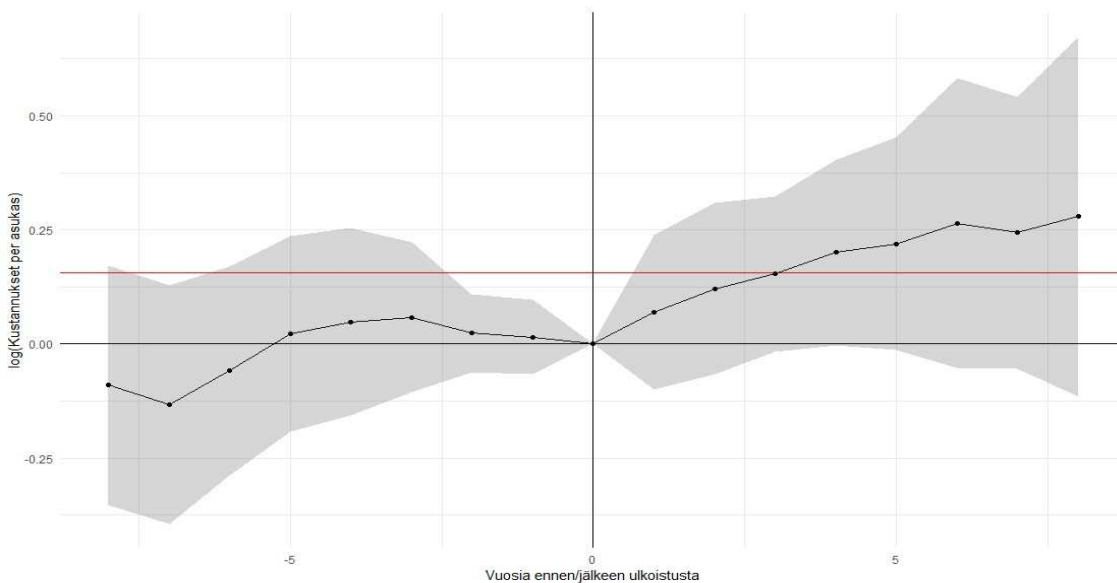
Kuvio 26. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 8)

Mallissa 8 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



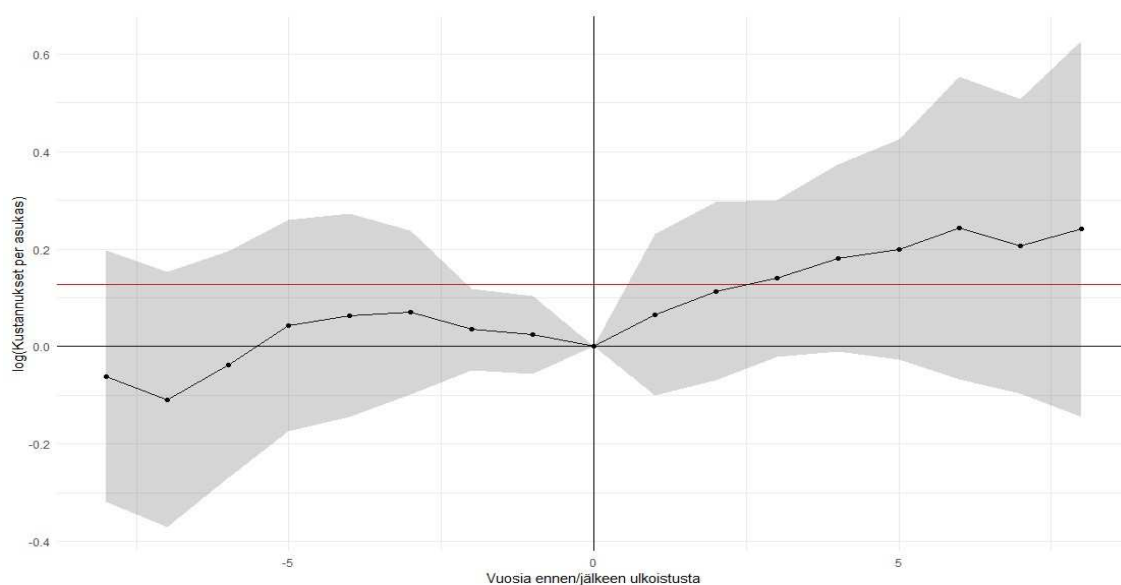
Kuvio 27. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 9)

Mallissa 9 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kolme vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



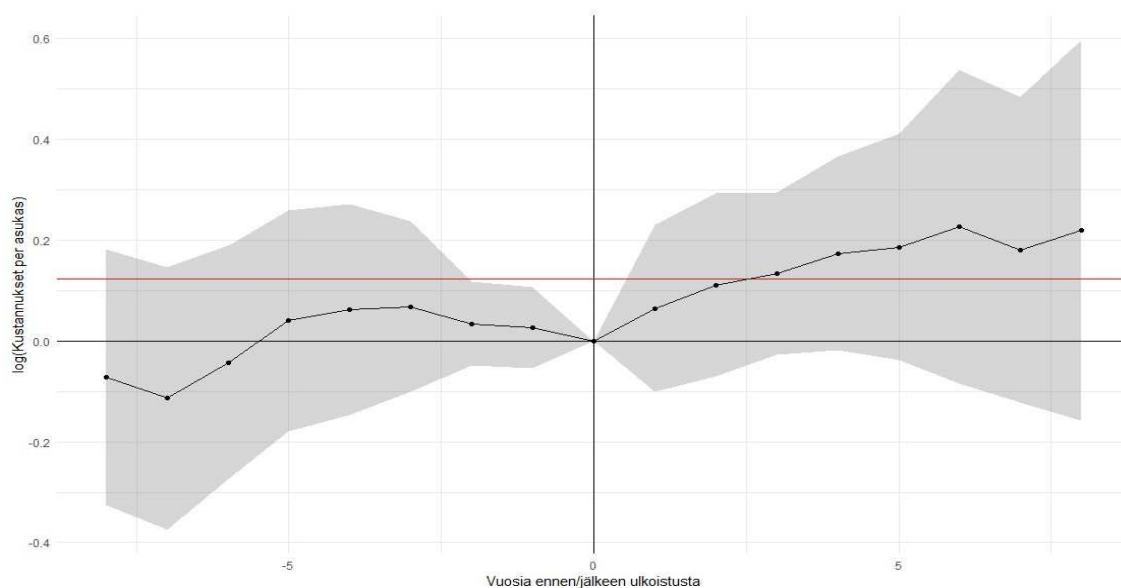
Kuvio 28. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 10)

Mallissa 10 ei ole käytössä muita selittäviä muuttujia kuin kokonaisulkoistuksen kausaalinen kustannusvaikutus. Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset ovat merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



Kuvio 29. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 11)

Mallissa 11 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.



Kuvio 30. Kustannusten muutos kokonaisulkoistuskunnissa, painoina kuntien vuosittaiset väkiluvut kerrottuna kaltaistuspainoilla (malli 12)

Mallissa 12 on käytössä kokonaisulkoistuksen kausaalisen kustannusvaikutuksen lisäksi sekä yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kunnan i alueella vuonna t että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä kunnan i alueella vuonna t . Tarkastelujakso on kahdeksan vuotta ennen kokonaisulkoistusta ja kahdeksan vuotta kokonaisulkoistuksen jälkeen. Tämän mallin tulokset eivät ole merkitseviä 5 % merkitsevyystasolla.

Liite 5. Laajennetun DiD-analyysin R-studion tulosteet (painoina vuoden 2010 väkiluvut)

```
[1] "Kokonaistulos, Taulukon 1 mallit - aika -8<t<3 ja paino = kaltaistuspaino*väkiluku "
```

Dependent variable:			
	(1)	l_kust_per_popula (2)	(3)
treat	0.131* (0.068)	0.105 (0.064)	0.103 (0.065)
Osuus_75		8.335** (3.711)	8.250** (3.693)
Tkyvyt_vuosi			0.009 (0.025)
Observations	1,200	1,200	1,200
R2	0.831	0.836	0.836
Adjusted R2	0.815	0.821	0.820
Residual Std. Error	10.353 (df = 1099)	10.201 (df = 1098)	10.204 (df = 1097)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

```
[1] "Kokonaistulos, Taulukon 1 mallit - aika -8<t<8 ja paino = kaltaistuspaino*väkiluku "
```

Dependent variable:			
	(1)	l_kust_per_popula (2)	(3)
treat	0.155** (0.075)	0.126* (0.070)	0.122* (0.071)
Osuus_75		8.215** (3.567)	7.900** (3.530)
Tkyvyt_vuosi			0.027 (0.025)
Observations	1,442	1,442	1,442
R2	0.831	0.837	0.838
Adjusted R2	0.818	0.825	0.825
Residual Std. Error	10.602 (df = 1341)	10.412 (df = 1340)	10.393 (df = 1339)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Liite 6. Haastattelurunko

Yleiset tiedot

1. Minkä kokoinen edustamanne yritys on ja mitä palvelua tuotate?
2. Missä tehtävässä toimitte? / Mikä on roolinne yrityksessä?
3. Kuinka kauan olette toimineet nykyisessä roolissanne? Millaisissa tehtävissä olette toimineet ennen nykyistä roolianne?
4. Mikä on koulutustasustanne?
5. Millaisia erilaisia yhteistyömalleja organisaatiollanne on julkisen sektorin kanssa?

Teema 1 Kumppanuus ja yhteistyön muodot

- Millaiset yhteistyömuodot olette kokeneet erityisen toimiviksi julkisen toimijan kanssa?
- Onko jokin sopimusmalli / sopimukseton malli mielestänne erityisen haastava tai markkinoiden elinvoimaisuutta vaarantava? (esim. puitesopimukset, minimihintasopimukset)
- Koettako, että teillä on tasavertainen asema suhteessa julkiseen toimijaan ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia?
- Vaikuttavatko erilaiset sopimustyypit rahoituspäätöksiinne? (esim. investointien rahoitukseen joko velkarahalla tai omalla pääomalla)

- Asettaako jokin edellä käsitelty sopimustyyppi haasteita liiketoiminnan suunnitteluun?

Teema 2 Epäsymmetrinen informaatio ja agenttiongelmät

- Millaisia epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvia ongelmia olette tunnistaneeet sopimussuhteissanne julkisen toimijan kanssa ja miten ne ovat näkyneet? (esim. tehottomuutta, lisäkustannuksia, kermankuorintaa)
- Koetteko, että tällaiset epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvat ongelmat ovat jossain sopimustyyppissä muita yleisempiä?
- Koetteko, että esimerkiksi yhteistyön syventäminen voisi helpottaa näitä ongelmia?
- Voiko tilanteesta olla haittaa molemmille osapuolille, esim. toinen osapuoli varautuu riskiin liian voimakkaasti? (esim. liiallinen valvonta)
- Vaikuttavatko edellä kuvatut ongelmat rahoituspäätöksiinne? (esim. investointien rahoitukseen)
- Koetteko, että jokin edellä käsitellyistä erityispiirteistä rajoittaa jonkin rahoitusmuodon käyttöä? (esim. velka tai oma pääoma)

Teema 3 Monimutkaiset sopimukset

- Ovatko organisaationne asumispalveluissa käyttämät sopimukset tyypillisesti täydellisiä, epätäydellisiä vai onko käytössä molempia?
- Millaisia hyötyjä tai haittoja olette havainneet täydellisissä/epätäydellisissä sopimuksissa?
- Koetteko, että rahoituspäätöksenne kytkeytyvät näihin edellä esitettyihin tekijöihin jollakin tavalla?
- Koetteko, että jokin edellä käsitellyistä erityispiirteistä rajoittaa jonkin rahoitusmuodon käyttöä? (esim. velka tai oma pääoma)

Teema 4 Riskienhallinta ja riskin siirto

- Mitkä ovat keskeiset tuottamaanne palveluun liittyvät riskit? Esim. kustannusriski (esim. kiihtyvä inflaatio, koronan aiheuttamat lisäkustannukset), puitesopimukseen liittyvä kysyntäriski, toiminta-asteen vaihtelu, paikallisuus / maantieteellinen sijainti, neuvotteluasema suhteessa julkiseen toimijaan, joustamattomat pitkät sopimukset / lyhyet sopimukset, investointeihin liittyvät riskit ja lainsäädäntöriskit
- Miten nämä riskit on jaettu sopimuskumppanien kesken?
 - Vaikuttaako sopimusmuoto riskienjakoon?
- Millaisia riskejä toiminnassanne on lähivuosina realisoitunut? (esim. koronakorvaukset, kiihtyvä inflaatio)
 - Jaettiinko realisoitunutta riskiä sopimuskumppanien kesken?
- Millainen vaikutus edellä käsitellyillä riskeillä ja niiden jakautumisella on toimintaanne ja rahoituspäätöksiinne?
 - Käytättekö esimerkiksi omaa pääomaa puskurina?
 - Vaikuttavatko edellä käsitellyt seikat mahdollisuuksiinne valita rahoitusmuotonne vapaasti?
 - Vaikuttaako eri sopimustyyppien riskiensierro esimerkiksi siihen, miten rahoitatte kyseisiä hankkeita / investointeja?

Muita vaikutuksia rahoituspäätöksiin / pääomarakenteen suunnitteluun?

Haastatteluun jätetään myös hieman aikaa muiden mahdollisten seikkojen varalle, mitkä eivät ole nousseet esille ennalta määriteltyjen teemojen käsittelyssä.